

El gobierno local en la Comunidad Valenciana: situación y perspectivas de futuro *

JOAQUÍN MARTÍN CUBAS

Profesor de Ciencia Política y de la Administración
Universitat de València

Resumen

El artículo analiza la situación actual del poder local en la Comunidad Valenciana. A tal fin el autor introduce el tema con una primera reflexión sobre el papel de los entes locales en un mundo globalizado. Sitúa, en segundo lugar, la problemática analizada en el marco del proceso autonómico español, deteniéndose especialmente en la coyuntura por la que atraviesa actualmente la distribución territorial del poder en España tras algunas importantes reformas de estatutos de autonomía. Desde esa atalaya, dedica un amplio epígrafe al análisis de la reforma del Estatuto de Autonomía en la Comunidad Valenciana de 2006 en materia local. Y, finaliza, por último, el artículo con un análisis pormenorizado del proyecto de ley de régimen local de la Comunidad Valenciana que se está tramitando en las Cortes Valencianas.

Resum

L'article analitza la situació actual del poder local a la Comunitat Valenciana. Amb aquest fi l'autor introdueix el tema amb una primera reflexió sobre el paper dels ens locals en un món globalitzat. Situa, en segon lloc, la problemàtica analitzada en el marc del procés autonòmic espanyol i es deté especialment en la conjuntura per la qual passa actualment la distribució territorial del poder a Espanya després d'algunes importants reformes d'estatuts d'autonomia. Des d'aquest mirador, dedica un ampli epígraf a l'anàlisi de la reforma de l'Estatut d'Autonomia a la Comunitat Valenciana de 2006 en matèria local. I, finalment, acaba l'article amb una anàlisi detallada del Projecte de llei de règim local de la Comunitat Valenciana que s'està tramitant en les Corts Valencianes.

* Este artículo se ha elaborado en el marco del proyecto de investigación «Sostenibilidad ambiental y social en espacios metropolitanos: el caso del área metropolitana de Valencia» (referencia CSO2010-20481-subprograma 6E06) financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (Plan Nacional I+D+i 2008-2011).

Abstract

The article discusses the current situation of the local power in the Valencian community. For this purpose, the article's author introduces the topic with a first thought about the role of the local authorities in a globalized world. Second of all, it analyzes the problematic within the framework of the Spanish autonomies process, which emphasizes the situation for which the territorial distribution of the power in Spain is going through, after some important reforms of the statute of autonomy in the Valencian community. From this privileged perspective, the author dedicates a wide epigraph to analyze the reform of the Statute of Autonomy in the Valencian community in 2006 concerning the local matter. Finally, it analyzes in detailed the local regime bill of the Valencian community which is being implemented at the Valencian parliament.

Sumario

- I. Introducción: los gobiernos locales en la coyuntura actual
- II. España, el gobierno local ante una nueva encrucijada
- III. La reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana de 2006
- IV. El proyecto de Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana
- V. Conclusión
- VI. Bibliografía

I. Introducción: los gobiernos locales en la coyuntura actual

A finales de la década de los ochenta Manuel Castells nos explicó cómo la globalización del mundo implicaba, de forma paradójica, un fortalecimiento de lo local como única respuesta viable de los ciudadanos ante la pérdida de control de sus propias vidas: lo local frente a lo global.¹ No es extraño que en los últimos años los gobiernos locales hayan asumido en nuestras sociedades un mayor protagonismo en las políticas de impulso económico y de cohesión social. Si bien, de forma paralela, se han hecho evidentes también las dificultades que este nivel de gobierno enfrenta en el camino emprendido por la mejora de la calidad de vida y las oportunidades de futuro de sus vecinos. Y es que, como afirma Manuel Zafra, «para convertirse en gobiernos promotores, los gobiernos locales necesitan un marco jurídico y económico a la altura de los retos anteriores. Deben abandonar la marginalidad política de instancias terminales de la Administración estatal o regional y emprender el liderazgo necesario.»²

Desde un punto de vista jurídico estos fenómenos se han encarnado en cambios fundamentales y de gran alcance en la distribución del poder territorial en nuestros Estados. En Europa son significativos la asunción del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y la aprobación de la Carta Europea de Autonomía Local. Esta última, en su artículo 3.1, establece que «por autonomía local se entiende 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» y en el artículo 4.3, en relación al principio de subsidiariedad, que «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.»³

Estos cambios a nivel europeo se han visto acompañados de cambios en la estructuración del régimen local a nivel comparado en los diferentes estados que compo-

1 Castells, M. defiende que «hay un espacio que se está dando en todas las sociedades en la medida en que éstas se articulan crecientemente en un sistema global. En el centro de esa transformación está la aparición de lo que denominó el «espacio de los flujos», como forma de articulación espacial del poder y la riqueza en nuestro mundo. El espacio de los flujos conecta a través del globo flujos de capitales, gestión de multinacionales, imágenes audiovisuales, informaciones estratégicas, programas tecnológicos, tráfico de drogas, modas culturales y miembros de una élite cosmopolita que gira, gira, crecientemente despegada de cualquier referente cultural o nacional. Junto o frente o al lado del espacio de los flujos, persiste el espacio de los lugares en el que se construye y practica la experiencia, el espacio de la vida cotidiana de la gran mayoría de las personas. Este espacio es cada vez más local, más territorial, más apegado a la identidad propia, como vecinos,

miembros de una cultura, de una etnia, de una nación» (*La ciudad informacional*, Madrid, Alianza, 1995, p. 18).

2 «El gobierno local, pilar de la articulación territorial» en *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 5, 2009, p. 12).

3 A juicio de muchos, «la Carta Europea de Autonomía Local no es un tratado internacional normal sino que es un tratado *sui generis* cuya finalidad es otorgar un significado y un alcance común y mínimo a la autonomía local, y que es de aplicación en todos los estados del Consejo de Europa signatarios de la CEAL, que hoy son 34 de los 43 estados miembros. La identificación de estas normas con lo que aquí entendemos por normativa básica es evidente y así lo ha entendido el propio Tribunal Supremo en su Sentencia de 6 de marzo de 2000» (Torres Cobas, F. «La autonomía local en España en los albores del siglo XXI» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 2, 2003, p. 91).

nen la Unión. Así, por ejemplo y sin ánimo de ser exhaustivos, países antaño unitarios y centralizados como Francia, Italia o Gran Bretaña han emprendido un camino de descentralización que, en mayor o menor medida, ha afectado al nivel de gobierno local que han visto ampliadas sus responsabilidades, competencias y poderes.⁴

Francia comenzó a dar pasos en ese sentido ya en la década de los ochenta, con la ley 1982-213 (ley Defferre) sobre los derechos y las libertades de los Municipios, Departamentos y Regiones, a la que siguieron las leyes 1983-8 del 7 de enero y 1983-213 del 2 de marzo, sobre la distribución de competencias mediante bloques para cada ente territorial. La rigidez del criterio era mitigada por el principio del respeto a la vocación natural de cada categoría de entes; la ley 1992-125 de 6 de febrero que se centraba en la reforma de la administración periférica del Estado central; y, finalmente, las leyes 1995-115 de 4 de febrero y 1999-586 del 25 de junio, que incrementaban las posibilidades de gestión estratégica de los diferentes territorios junto con mayores posibilidades de cooperación entre los entes locales. El proceso descentralizador se completó con la reforma constitucional de 2003, tras la cual las Regiones pasan a ser entes territoriales constitucionalmente reconocidos junto a municipios, departamentos, territorios de ultramar y aquellos instituidos por ley. Esta reforma, además, afianzó en el país vecino los principios de libre administración –introduce la previsión de la potestad reglamentaria local–, el principio de subsidiariedad –art 72.2 CF–, la necesidad de dar pasos hacia el asociacionismo municipal y la apertura a la participación ciudadana en los entes locales.

A partir de los años noventa también Italia emprendió el camino de la descentralización: ley de reforma del ordenamiento local número 142 de 1990, ley número 81 de 1993 sobre la elección directa del alcalde; la reunificación en 2000 en un texto normativo único de toda la regulación sobre los entes locales y, sobre todo, la reforma constitucional de 2001 y la consiguiente ley número 131 de 2003 que ampliaron significativamente las competencias legislativas de las regiones afectando al papel de los entes locales en la nueva estructura territorial del poder italiana sobre la base de la incorporación del principio de subsidiariedad. La reforma constitucional, además, introdujo la figura de los Consejos de las Autonomías Locales a los que, en algunas regiones, se ha atribuido participación en la función legislativa. En ese mismo sentido apuntaba –por ejemplo, con una mayor participación de los entes locales en determinados órganos estatales como el Senado– la frustrada reforma constitucional de 2005 rechazada por referéndum en 2006.

En Gran Bretaña también hemos podido asistir a un buen número de reformas durante la última década. En 1998 se introdujo la regionalización del sistema local británico con las respectivas leyes de autonomía para Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Además, son especialmente importantes la Local Government Act 1999 que, aunque sólo se aplica en Inglaterra y Gales, supuso la derogación de algunas medidas de gobiernos

⁴Para un estudio más exhaustivo véase Pavani, G. y Pegoraro, L. *Municipi d'occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Roma, Donzelli, 2006 (*Municipios de Occidente. El gobierno local en Europa y en las Américas*, Universidad Libre de Colombia, 2008).

anteriores que han permitido que, en la actualidad, los gobiernos locales tengan posibilidad de contratar determinados servicios sin las rígidas obligaciones que caracterizaban la regulación precedente; y la Local Government Act 2000 que ha simplificado el complejo modelo de gobierno local ofreciendo varias alternativas, pero reforzando en todo caso el poder del alcalde. En el mismo sentido reformista se ha producido la recuperación parcial del antiguo Greater London Council (GLC) por la Greater London Authority Act 1999 que representa el último intento de dar solución al problema del gobierno de Londres. Por último, cabe mencionar que la autonomía escocesa en materia de régimen local ha permitido aprobar la Local Government in Scotland Act 2003, aunque no se aparte en gran manera del modelo vigente en Inglaterra y Gales.

Asimismo, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha supuesto un nuevo marco para la vida de los entes locales europeos pues no sólo se reconoce la autonomía local, se intensifica la presencia del principio de subsidiariedad y se amplían los poderes del Comité de las Regiones, sino que se introduce en el acervo comunitario el principio de cohesión territorial. En ese nuevo marco, los pasados 22, 23 y 24 de febrero de 2010, con ocasión de la Cumbre Europea de Gobiernos Locales «Gobiernos Locales en Red para una nueva Europa» se aprobó la denominada Agenda de Barcelona 2010 con la pretensión de «ser un instrumento que contribuya a avanzar hacia una Agenda Local Europea, en la estela de aportaciones precedentes tal como la Declaración de Bristol de diciembre de 2005 y la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles de mayo de 2007. En ese sentido, se invita especialmente a las asociaciones nacionales de municipios y de gobiernos locales de los Estados miembros de la Unión Europea, a las grandes redes y organizaciones de poderes locales y de ciudades (CMRE, Eurocities,...) así como al Comité de las Regiones a la discusión de los contenidos de esta Agenda de Barcelona y a la eventual asunción de la misma como plataforma y hoja de ruta de sus respectivas organizaciones. Del mismo modo, es voluntad de esta Agenda de Barcelona que sea tomada en consideración tanto por las instituciones de la Unión Europea como por sus Estados miembros.»

Pues bien, resulta interesante resaltar como las recomendaciones y propuestas desarrollan el papel de los entes locales europeos en materia de «cohesión económica» (generación de entornos competitivos y creativos, estrategias económicas proactivas, concepto de desarrollo endógeno, creación de *clusters*, proyección exterior, potenciación de los servicios locales de empleo y promoción económica, economía del conocimiento), «cohesión social» (planificación estratégica basada en valores democráticos, recuperación y regeneración de espacios públicos, políticas orientadas a la diversidad, fomento de la convivencia, cultura del trabajo en red, participación ciudadana, proyectos intergeneracionales y especial atención a las personas mayores, en definitiva, ciudades inclusivas), «cohesión territorial» (nuevos servicios de valor añadido, mejora de las infraestructuras de transporte y comunicación, criterios multimodales y sostenibili-

dad medioambiental) y sobre «la gobernanza» (refuerzo de los gobiernos locales de acuerdo con los principios establecidos en la Carta Europea de Autonomía Local). En especial, interesa resaltar a nuestros efectos la afirmación según la cual «la gobernanza multinivel debe profundizar en el principio de subsidiariedad garantizando, al mismo tiempo, la cohesión y la fortaleza institucional de la Unión Europea. Para conseguirlo resulta fundamental avanzar hacia una adecuada representación de los gobiernos locales en el sistema institucional de la Unión Europea y sus Estados miembros, incluyendo –cuando resulte oportuna– su representación en los órganos de autogobierno de las regiones con poderes legislativos.»

En definitiva, las dos últimas décadas han significado una revolución en la forma de entender el papel que corresponde a los gobiernos locales en el entramado político-institucional de nuestras sociedades. Y todo indica que sus nuevas responsabilidades han llegado para quedarse, esto es, los gobiernos locales las van a mantener en el futuro próximo lo que hace necesario, cuanto menos, reforzar y garantizar aquellos aspectos de su diseño jurídico que faciliten desde un punto de vista funcional su desempeño.

II. España: el gobierno local ante una nueva encrucijada

En España, los entes locales se han caracterizado históricamente por una gran debilidad en relación al poder de los órganos centrales del Estado, especialmente durante casi dos largos siglos de organización unitaria y centralizada del poder, pero incluso también con y a partir de la descentralización del poder que supuso la Constitución española de 1978. Y es que ésta en su artículo 137, junto con la de las Comunidades Autónomas, reconoció la autonomía de los entes locales, pero con una débil garantía que la asegurara especialmente en lo que se refiere a la definición de sus competencias.⁵ De hecho la Constitución dejó en una situación de franca debilidad a los entes locales frente a los órganos legislativos del Estado y los de las Comunidades Autónomas: el artículo 149.3 las dejaba fuera del reparto competencial diseñado directamente en la propia carta magna y expresamente en manos del legislador, ya sea estatal o autonómico,⁶ al establecer que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos»

⁵ Requejo Pagés, J.L., al respecto, dice «la autonomía local, en la Constitución, es 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» [...] pero nada se dice sobre los medios en sí el ámbito del poder local no tiene en la Constitución encaje competencial alguno. Es un ámbito reducido constitucionalmente a la calificación del modo de ejercicio de un poder indefinido» («Garantía de

autonomía local y estatutos de autonomía» en *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2006, p. 53-54).

⁶ Como ya se expresa con rotundidad en la STC 32/1981 «a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiende al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza»; o, como dice la STC 170/1989 «más allá de ese contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal que permite, por tanto, configuraciones diversas».

y al añadir sin solución de continuidad que «la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado».⁷ Como era de esperar, pronto aparecieron los conflictos y el Tribunal Constitucional tuvo que encargarse de definir los trazos de la garantía constitucional de la autonomía local y lo hizo en términos de garantía institucional, instrumento claramente insuficiente de defensa ante el legislador –más allá de asegurar su mera existencia y un «núcleo esencial que la define, caracteriza y permite reconocerla»–⁸ dado que los rasgos institucionales de los entes locales en nuestro país siempre han sido producto de la voluntad de un legislador que nunca les ha reconocido el poder autonómico que hoy les otorga la Constitución. Como se ha dicho, «la garantía institucional tiene simplemente un carácter negativo y, por lo tanto, no nos permite en positivo construir con solidez una autonomía local políticamente potente; simplemente nos permite una defensa ante casos de retroceso de la autonomía local».⁹ Por fortuna, el propio Tribunal Constitucional, aun sin renunciar expresamente a su doctrina, ha ido construyendo unos perfiles de la autonomía local que van más allá del alcance de la garantía institucional y que se apoyan en dos mecanismos complementarios: el establecimiento de unos estándares mínimos de autonomía local y el entendimiento principal de la autonomía local como un mandato de optimización a los poderes públicos para que eleven el nivel de la autonomía local no tan sólo a lo suficiente sino al máximo de lo posible.¹⁰ No es todo lo que podría ser pero, dadas las circunstancias, en algo se ha mejorado la protección de la autonomía de los entes locales.

Ahora bien, como en tantas otras ocasiones, los problemas de la regulación constitucional en relación a la autonomía de los entes locales no acababan en la indefinición de sus límites (especialmente materiales), sino que se extendían a la hora de discernir los papeles respectivos en la materia de los legisladores estatal y autonómico. Y es que la redacción constitucional al respecto tampoco resultaba muy clarificadora: en el artículo 148.1.2 se señala que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre «las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Esta-

7 Como recuerda Requejo Rodríguez, P. la garantía institucional de la autonomía se expresa en tres planos: subjetivo, objetivo e institucional y es «claramente la dimensión objetiva [...] la que plantea a los entes locales mayores problemas en tanto se ha venido entendiendo que la garantía no asigna un concreto ámbito competencial, sino que [...] supone el derecho a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existentes entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias (STC 32/1981, 27/1987, 170/1989 y 109/1998)» («El nuevo diseño de las competencias locales» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 13, 2007, p. 25).

8 El Tribunal Constitucional entiende desde la sentencia 32/1981 hasta la 109/1998 que «la garantía institucional de autonomía local no ase-

gura un contenido concreto un determinado ámbito competencial, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, de suerte que sólo podrá reputarse desconocida dicha garantía cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre.»

9 Entre otros, véase Ferret i Jacas, J., en «Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local» en *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2006, p. 49.

10 Véase al respecto, especialmente, Velasco Caballero, F. *El derecho local: sistema de fuentes*, Madrid, Marcial Pons, 2009.

do sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local», si bien, «transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149» que es el que establece en su apartado 1 las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, entre las que se encuentra en el apartado 18 «las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas», entre las cuales hay que considerar obviamente la administración local. Obsérvese, no obstante, que la competencia exclusiva garantizada al Estado en su literalidad no es exactamente la del «régimen local» sino la del «régimen jurídico de las administraciones públicas». Una vez más, fue el Tribunal Constitucional el encargado, en la STC 32/1981, de deshacer el nudo gordiano al entender que «la garantía constitucional de la autonomía local es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. Bien es verdad que [...] la fijación de estas condiciones básicas no pueden implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas.» Esta doctrina del Tribunal Constitucional propició la aprobación en 1985 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local que, desde ese año hasta el momento, ha sido el marco normativo de referencia para la vida local española.

No podemos si no hacer un juicio positivo sobre las aportaciones que supuso en la década de los ochenta la ley básica reguladora del régimen local para la vida de nuestros gobiernos locales. Nadie puede dudar especialmente del impulso que implicó para la vida de nuestros municipios, pero también es verdad que con el tiempo empezaran a hacerse evidentes sus límites, carencias y excesos. En relación al tema que nos ocupa, aparecieron dos problemas fundamentales: el grado de detalle en que se entendía lo básico en la dimensión institucional de la vida local, aspecto éste que dejaba poco margen para el desarrollo legislativo posterior, y el carácter bifronte de los entes locales que se tenían que ver con la legislación básica del Estado, por un lado, y la de desarrollo y sectorial de las Comunidades Autónomas por otro, que a ellos les dejaba poco margen de opción política práctica.¹¹ Fruto de la constatación de esa realidad y de la presión del denominado «movimiento municipalista» las principales fuerzas políticas de nuestro país firmarían a finales de la década de los noventa el Pacto Local que supondría un segundo impulso para el fortalecimiento de los entes locales.

11 Manuel Zafra, con gran expresividad, define de la siguiente forma la situación: «Así las competencias locales ofrecen poca calidad. No son inhabituales las atribuciones de funciones de mera ejecución de planes o programas elaborados por la comunidad autónoma correspondiente en lugar del reconocimiento de ordenación y gestión. Tampoco resulta infrecuente que la legislación sectorial autonómica entienda respetada la auto-

nomía local remitiendo a la legislación básica de régimen local, una remisión circular que evita la atribución de competencias. Así, la autonomía local acaba degradada como un derecho de intervención o participación más cercano a una relación interadministrativa que a un núcleo de competencias propias» («El gobierno local, pilar de la articulación territorial» en *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 5, 2009, p. 13).

Se sucedieron entonces toda una suerte de medidas encaminadas a la modernización del gobierno local, entre otras, la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional o la de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, entre otras muchas de carácter sectorial, para terminar con la reforma parcial de la Ley reguladora de Bases de Régimen Local en 2003.¹² Estas medidas, aunque no colmaran todas las expectativas del movimiento municipalista, fortalecieron desde un punto de vista institucional a los entes locales que, a partir de entonces, dispusieron, por poner algunos ejemplos, vías para defender su autonomía ante el Tribunal Constitucional o la posibilidad de regímenes orgánicos diferenciados para las grandes ciudades. Podemos afirmar que se trató de un paso adelante aunque no lo suficientemente largo como desde las entidades locales se hubiera deseado. Pero, paso al fin y al cabo, aunque –todo hay que decirlo– desde el nivel de gobierno estatal y no desde el autonómico. Por desgracia, las Comunidades Autónomas no acompañaron al Estado y quedó pendiente la denominada segunda descentralización. No es extraño que, desde ese momento, las voces municipalistas dirigieran sus medidas hacia las Comunidades Autónomas y pusieran sus esperanzas en la futura reforma de los Estatutos de Autonomía.¹³ En ese contexto, además, se había aprobado la fundamental Recomendación del Consejo de Europa 121 (2002) sobre la democracia local y regional en España que abogaba por un mayor regionalización del régimen local y por una mayor garantía del principio de subsidiariedad en los Estatutos de Autonomía.¹⁴

Las reformas de los Estatutos de Autonomía que se produjeron a partir de 2006 se dispusieron a abordar ese reto pendiente en la estructura federal de nuestro Estado, pero, por desgracia, las habidas hasta el momento no han sido del todo clarificadoras. Es verdad, en palabras de Requejo Rodríguez, que «la tónica de las reformas es potenciar la garantía de la autonomía local y superar las carencias estatutarias en la materia, resaltando elementos ya conocidos o incrementando el núcleo de la autonomía con la

12 Las modificaciones de la normativa local como consecuencia del pacto local se concretaron en toda una serie de normas legislativas como la ley 11/1999, de 21 de abril, de reforma de la LRBRL; la Ley orgánica 8/1999, de 21 de abril, de reforma del régimen electoral general; la ley 7/1999, de 21 de abril, de reforma de la ley del Tribunal Constitucional; la ley 10/1999, de 21 de abril, de reforma de la ley de protección de la seguridad ciudadana; la LO 9/1999, de 21 de abril, de reforma de la ley reguladora del derecho de reunión; la LO 10/1999, de 21 de abril, de reforma de la ley orgánica del derecho a la educación; la ley 11/1999, de 21 de abril de reforma de la ley de aguas; o la ley 11/1999, de 21 de abril de reforma de la ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

13 Como explica Tudela Aranda, J., «los estatutos, y más desde las premisas de las reforma, son una pieza normativa esencial para la definición del lugar institucional que corresponde a los entes locales (Font), aunque, como señala otro sector doctrinal, el alcance de la referencia estatutaria podría ser menor limitándose a introducir cuestiones como las formas

de participación local en la adopción de decisiones administrativas y normativas que les pueden afectar; los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; listado de competencias autonómicas que se descentralizan a los entes locales; órganos de colaboración y coordinación, etc. (Ortega)» («La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 124).

14 Font, T. «El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía» en Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L., *op. cit.*, p. 16 (*vid.* también del mismo autor: «La reconstrucción jurídica de la autonomía local»). Hay que señalar, sin embargo, sobre esta cuestión que, a juicio de Luis Ortega, «no se desprende de esta Recomendación una regionalización del régimen local español en el sentido de desplazar su regulación desde la instancia estatal a la autonómica» (Ortega, Álvarez, L. «La interiorización autonómica del régimen local» en Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L., *op. cit.*, p. 61).

incorporación de otros nuevos. Lo que hacen es clarificar el alcance de las competencias autonómicas que se asumen en materia local.» Pero ni todas lo han hecho en la misma medida ni siquiera las que parecen haber avanzado más en ese terreno se libran de interrogantes. El ejemplo más emblemático en ese sentido es la reforma del Estatuto de Cataluña.¹⁵ Como es sabido, a día de hoy, sigue pendiente de fallo el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por parlamentarios del Partido Popular que plantea la inconstitucionalidad de un buen número de artículos referidos al gobierno y régimen local; fallo del que dependerá la interpretación constitucional en la materia a partir de ese momento. El recurso afecta a la práctica totalidad de artículos que diseñan el nuevo mapa del gobierno local en la Comunidad autónoma catalana: el importante artículo 2.3, capítulo IV del Título II (El gobierno local), capítulo II del Título IV (De las competencias) y del capítulo III del Título VI (Las Haciendas de los gobiernos locales), si bien, a nuestros efectos, lo que importa es que en la sentencia del TC se han de sustanciar dos cuestiones esenciales analizadas por la doctrina hasta la saciedad:¹⁶ en primer lugar, el alcance material que haya de darse al artículo 149.1.18 de la Constitución, esto es, al título competencial «bases de régimen jurídico de las administraciones públicas» (y hasta qué punto este título competencial puede incorporar con naturalidad la regulación de las bases del régimen jurídico sobre el gobierno y la administración local); y, en segundo lugar, el propio alcance de aquello que hay que considerar «básico» a partir del enjuiciamiento del Tribunal Constitucional en este caso concreto.

Y es que, para una parte de la doctrina, el inciso 18 del artículo 149 en su apartado primero no comprendería la regulación básica del gobierno local, sino un concepto mucho más estricto y restringido que es el de régimen jurídico de las administraciones públicas en su literalidad, lo que permitiría la asunción estatutaria del régimen local.¹⁷ De esta forma, las Comunidades Autónomas, a través de sus Estatutos, podrían asumir

15 Y es que como indica Tudela Aranda, J. «cada Estatuto ha optado por asumir la competencia sobre régimen local con una dicción particular. Aunque existen textos con importantes similitudes entre sí, no hay ninguno idéntico a otro. En todo caso, después de la modificación sufrida por el Estatuto de Autonomía en el Congreso de los Diputados, hay que subrayar como el núcleo del problema interpretativo se circunscribe al Estatuto catalán y, en menor medida, al aragonés, en tanto que éste sí realiza un par de referencias a la legislación básica del Estado, una de ellas de significativo alcance» («La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 152).

16 No en balde Ferret i Jacas, J. afirma que, desde el punto de vista de la autonomía de las comunidades autónomas, el sistema de descentralización operado por la Constitución «ha tenido dos puntos débiles: las bases y la delimitación de materias» y, un poco más adelante, «si el Estatuto desarrollando la Constitución establece el parámetro para enjuiciar lo que es básico, el Tribunal Constitucional tendrá más fácil realizar su función de con-

trolar los límites de lo básico, que hasta ahora no se ha atrevido a realizar. Ciertamente también el Tribunal Constitucional puede interpretar que quien se ha excedido es el Estatuto, y declararlo inconstitucional [...] Al final la decisión está en manos del Tribunal Constitucional» («Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local» en *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2006, p. 42 y p. 44).

17 Entre otros Velasco, F. «Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales», *op. cit.*, p. 306; Font, T. «El régimen local en la reforma de los Estatutos», *op. cit.*, en Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L., *op. cit.*, pp. 35-38; o Caamaño, F. que afirma que «las bases estatales, por tanto, deben venir referidas no al gobierno local, sino exclusivamente al régimen jurídico de su actividad administrativa: La organización municipal es cuestión que debe corresponder sustancialmente al legislador autonómico» («Autonomía local y Constitución: dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004, p. 185).

el papel de fijar en su casi totalidad los estándares mínimos de la autonomía local que hasta ahora ha correspondido fundamentalmente al Estado a través de su legislación básica. Sin embargo, para otra parte de la doctrina, esta interpretación presenta algunos problemas que se resumen en esencia en la tradicional interpretación del TC que viene entendiendo desde la Sentencia 32/1981 que el régimen local forma parte integrante de esta competencia exclusiva estatal.¹⁸

Por otro lado, se plantea el problema de la posible compatibilidad de lo básico con excepciones estatutarias, contradicción en los términos aceptada en diversas ocasiones por el Tribunal Constitucional. Podría ser ésta, desde luego, una de las posibles interpretaciones del TC: aceptar la regulación estatutaria catalana exceptuando la aplicación de lo básico en esta Comunidad en función de lo establecido en el propio Estatuto de Autonomía (posibilidad admitida para casos parecidos, aunque no idénticos, en sentencias como la STC 214/1989 o STC 109/1998),¹⁹ pero sería una solución de cortas miras que no evitaría otros problemas.²⁰ Por ejemplo, ¿podemos mantener a partir de ese momento el concepto jurídico de normas básicas de aplicación general para todo el territorio estatal? ¿Si la normativa ha dejado de ser básica *por mor* de una decisión del legislador estatal vía ley orgánica de aprobación de un Estatuto de Autonomía, a quién corresponde la competencia en los casos de las comunidades autónomas que no la han asumido en sus estatutos sin la excepción de lo dispuesto en el artículo 149.1.18? O, a nuestros efectos, ¿qué ocurre en la Comunidad Valenciana? ¿Estaríamos ante un supuesto de aplicación hermenéutica de la denominada «cláusula Camps»?²¹

Sea como fuere, a juicio de distintos autores, las reformas de los Estatutos de Autonomía, lejos de dar adecuada respuesta a los principales retos de los entes locales en la actualidad, se han centrado más bien en resolver las diferencias autonómicas con el estado en la materia. De esta forma ha quedado pendiente, lo que para muchos municipalistas resulta esencial: clarificar el alcance de la autonomía local. Como dice Tudela Aranda «los Estatutos han sido elaborados mirando excesivamente hacia dentro. No se han tomado en consideración los notables cambios sociales, políticos, económicos y tecnológicos de los últimos años. Ello se refleja en numerosas materias. En lo que a nosotros

18 Jimenez Asensio, R., «El gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones», *op. cit.*, p. 82; o Ortega Álvarez, L. «La interiorización autonómica del régimen local» en Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L., *op. cit.*, p. 64 y ss.

19 Postura esta defendida, entre otros, por Font, T. «La reconstrucción jurídica en la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los Estatutos», *op. cit.*, p. 40.

20 En el mismo sentido, Jimenez Asensio, R. plantea: «¿cómo puede un Estatuto de autonomía desactivar o limitar la potencialidad de ese enunciado constitucional excepcionando la aplicación de esas bases en una comunidad autónoma? ¿se debe entender que al ser el Estatuto (y, por tanto, su reforma, una ley orgánica del Estado hay un cambio de voluntad de las

Cortes Generales en torno a lo que debe ser considerado básico por un determinado territorio» («El gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones», *op. cit.*, p. 83)

21 De una u otra forma, la sentencia del TC abrirá en cualquier caso cuestiones, como la que apuntan Fernando Velasco y Tudela Aranda: si se acepta la competencia estatal en la materia y vigentes textos como el catalán que atribuyen a la Comunidad Autónoma una competencia muy amplia sobre organización territorial y régimen local, será preciso, en cualquier caso, «determinar los criterios de desplazamiento con los cuales se identificará la norma válida» (Tudela Aranda, J. «La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 153).

interesa, se refleja en la lógica conservadora con la que en general se contempla el mundo local y, especialmente, la transferencia del poder al mismo.»²²

Hay que decir, en otro orden de cosas, que mientras se gestaban las reformas estatutarias, el Ministerio de Administraciones Públicas impulsó en 2004 el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, aprobando el texto definitivo en 2005. Si bien estábamos ante una reflexión global sobre el fortalecimiento de la democracia local y la asunción del principio de subsidiariedad en nuestro ordenamiento, este trabajo tenía un objetivo muy concreto: la futura elaboración de una nueva Ley de Bases del Gobierno y la Administración Local. Hasta el momento esta ley ha quedado pendiente de aprobación pero sí conocemos su anteproyecto en cuyo articulado se dispone con claridad un cambio de comprensión sobre el alcance de la intervención del Estado en el régimen local. Obviamente, se parte de la consideración del régimen local como materia básica estatal pero con una auto restricción evidente en el alcance de lo básico, especialmente si lo comparamos con la normativa actualmente vigente: «En general, el anteproyecto refleja una ley en muchos aspectos más básica, por así decirlo, que la actual, es decir, más ajustada a la idea principal que se esconde tras lo básico, dejando al legislador autonómico un ámbito muy amplio.»²³

Asimismo y por lo demás, está pendiente la siempre imprescindible y nunca cerrada reforma del sistema de financiación local, presupuesto de una real autonomía de los entes locales. Al respecto, la Federación Española de Municipios y Provincias recientemente ha elaborado un documento para la reforma de la financiación local sobre la base de «un modelo coherente de financiación del conjunto del sector público que permita distribuir adecuadamente los recursos económicos entre los diferentes niveles de gobierno» basado en la población de los municipios, de tal forma que para los municipios pequeños sería clave la transferencia incondicional de recursos, mientras que los municipios mayores verían reforzados sus mecanismos de participación tributaria.²⁴ Sea con estos criterios o con cualesquiera otros, la actual situación de crisis económica y la merma de ingresos consecuente que sufren los entes locales obliga a que se tomen cartas en el asunto a la hora de garantizar tanto la prestación y la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos como la autonomía local que reconoce la Constitución de 1978.

III. La reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 2006

Pues bien, en ese contexto que acabamos de describir se sitúan los gobiernos locales de la Comunidad Valenciana. En estos momentos: 3 provincias, 542 municipios, 2 entes metropolitanos monofuncionales, 63 mancomunidades y un número creciente de consorcios, fundaciones, empresas y otro tipo de asociaciones locales de la que destaca-

22 Tudela Aranda, J. «La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 158.

23 Requejo Rodríguez, P. «El nuevo diseño de las competencias locales» en *QDL Estudios*, núm. 13, 2007, p. 39. En el mismo sentido Velasco Caballero, F. «Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del derecho local» en *Anuario de Gobierno Local* 2005, 2006, p. 123.

24 «El debate sobre el nuevo modelo de financiación local sitúa a los gobiernos locales ante su futuro» en *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 5, 2009, p. 8.

mos, por su singular relevancia, la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. En nuestro análisis, podemos partir de una situación similar, en términos generales, a la que tienen el resto de los gobiernos locales en el territorio español si exceptuamos los casos singulares del País Vasco y Navarra y, en menor medida, la situación de las Islas Canarias.²⁵ Ahora bien, como hemos analizado, el proceso de reformas estatutarias puede determinar algunas diferencias en el marco jurídico de las respectivas comunidades autónomas. Por esta razón conviene analizar, antes de entrar en el estudio del régimen legal de los entes locales valencianos, la situación jurídica en la que nos encontramos tras la reforma del Estatuto de Autonomía de 2006. Obviamente, para ello necesitamos partir del Estatuto aprobado en 1982 para la Comunidad Valenciana.

El Estatuto de Autonomía de 1982 regulaba la entonces llamada «administración local» en los artículos 44 a 47 de su Título IV, aprobado por Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio.²⁶ Conviene llamar la atención, antes que nada, sobre la parquedad con la que quedaba regulado el gobierno local en esta norma. De hecho, en aquellos años, el interés fundamental de desarrollo constitucional, en lo que se refiere a la distribución territorial del poder, se centraba en la incipiente puesta en marcha del estado de las auto-

25 De acuerdo con los datos del *Observatorio Económico Local. Anuario 2008*, coordinado por Jaume Fernández Ibáñez, de la Diputación de Barcelona, si nos atenemos al peso del gasto público local en relación al gasto público total del Estado, España se sitúa aproximadamente en un 16 por ciento de gasto, frente al 24 por ciento de la Unión Europea. Respecto a la distribución funcional del gasto público local, el 38 por ciento se dedica a la producción de bienes públicos de carácter social; el 15 por ciento, las transferencias a administraciones públicas; 11 por ciento, los servicios de carácter general; y 10 por ciento, la seguridad y protección social. Entre el 27 y el 30 por ciento del gasto público actual de los ayuntamientos corresponde a fondos no obligatorios que los gobiernos locales no tienen la obligación legal de gastar en sectores como la sanidad, la educación, la cultura, la seguridad, la protección civil y la promoción social. Y, aproximadamente también, el 40 por ciento de ese 30 por ciento son gastos de suplencia, que corresponderían a las comunidades autónomas o al Estado. Respecto a los ingresos, éstos se distribuyen: impuestos directos (el IBI, especialmente), un 27,1 por ciento; transferencias corrientes (básicamente, la PIE), un 26,8 por ciento; tasas y otros ingresos, un 12,8 por ciento. Por otro lado, las capacidades o necesidades de financiación de las entidades locales españolas han mostrado una tendencia a disminuir a partir del año 2000, al menos hasta 2007. Si analizamos la deuda pública liquidada por las corporaciones locales, se estima en un 2,8 por ciento del PIB para el año 2006 con un crecimiento interanual hasta este año similar al crecimiento del PIB. No ocurre lo mismo con el incremento de la deuda en algunos ayuntamientos grandes como Madrid, Málaga o Valencia donde es significativamente mayor que la media. Otra cosa es lo que suceda como consecuencia de la crisis económica actual. Al respecto de este último inciso véase «El debate sobre el nuevo modelo de financiación local sitúa a los gobiernos locales ante su futuro» en *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 5, 2009, p. 5.

26 Al respecto, véase Aguiló i Lúcia, L. *L'autonomia*, València, Institutió Alfons el Magnànim, 1982; Aguiló i Lúcia, L.; Franch i Ferrer, V.; i Martínez Sospedra, M. *Volem l'Estatut! Una autonomia possible per al País Valencià*,

València, Prometeo, 1978; Aguiló i Lúcia, L.; Martínez Sospedra, M. y Soler Sánchez, M. «Les institucions polítiques de la Comunitat Valenciana» en Ninyoles, R. (ed.) *La societat valenciana: estructura social i institucional*, Alzira, Bromera, 2000; Asensi Sabater, J. *Les Corts Valencianes*, Alicante, Universidad de Alicante, 1984; Boquera Oliver, J. M. «Las características generales del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana» en *I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico*, València, Generalitat Valenciana, 1988; Corts Valencianes, *Els avantprojectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana*, València, Corts Valencianes, 1992; Cuadernos Constitucionales, *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en su 20.º aniversario*, *Cuadernos Constitucionales*, núm. 34/35, 2001; Estudio sobre el Estatuto Valenciano, *Instituciones autonómicas de la Comunidad Valenciana*, València, Consell Valencià de Cultura, 1993-1996; Ferrando Badía, J. «En torno al estudio sobre el Estatuto Valenciano» en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 20, 1997; Garrido Mayol, V. «La reforma del Estatuto Valenciano» en *Revista València d'Estudis Autonòmics*, núm. 19, 1997; Garrido Mayol, V.; Martín Cubas, J.; y Soler Sánchez, M. (coords.) *El nacimiento del Estatuto Valenciano*, Valencia, Fundación Broseta, 2001; Garrido Mayol, V.; Martín Cubas, J.; y Soler Sánchez, M. (coords.) *La transición política en la Comunidad Valenciana*, Valencia, Fundación Broseta, 1998; Martín Mateo, R. (dir.) *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Madrid, Administración Territorial, 1985; Martínez Sospedra, M. *Derecho autonómico Valenciano*, València, Generalitat, 1985; Ripollés Serrano, R. «Aspectos técnico jurídicos del Estatuto valenciano» en *El nacimiento del Estatuto Valenciano*, Valencia, Fundación Broseta, 2001; Sevilla Merino, I. i Visiedo Mazón, F. J. «Ley de Gobierno Valenciano» en *Estudis de Legislació Valenciana*, núm. 2, Institut Valencià d'Administració Pública, 1989; vv.AA. *Sobre la autonomía del País Valenciano*, València, Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Universitat de València, 1981; y Vivancos Comes, M. «Perspectivas de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana» en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 2, 1998.

nomías merced a la constitución y puesta en marcha de las nuevas comunidades autónomas. Y el objetivo fundamental de los diferentes legisladores estatuyentes era afirmar y garantizar su autonomía frente a los órganos centrales del Estado, dejándose en un segundo plano el *locus* que debía corresponder al poder local en nuestro sistema político-territorial. De ahí que el Estatuto de 1982 se limitara básicamente, salvo en dos cuestiones de singular relevancia política para los valencianos, a recordar algunos de los principios que debían regir la vida de los entes locales respecto a la acción de las comunidades autónomas.

Conviene señalar, en cualquier caso, que el legislador estatuyente de 1982 quiso en su artículo 31.8 asumir como propia la competencia exclusiva de régimen local, si bien en el marco de lo dispuesto en el artículo 149.1.18. Asimismo, en ese mismo artículo se reconocía como propia la competencia sobre las alteraciones de los términos municipales y la denominación oficial de los municipios y topónimos.

Respecto a los principios que debían regular la vida de los entes locales valencianos, el Estatuto señalaba en su artículo 45 los de autonomía para la gestión de sus asuntos propios, representatividad democrática, delegación, coordinación y eficacia. Tras reconocer que los municipios se regirán «por ayuntamientos de carácter igual y representativo, elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto, en la forma que establezca la ley», se señalaba que las Cortes Valencianas «impulsarán la autonomía municipal, pudiendo delegar la ejecución de sus funciones y competencias en aquellos Ayuntamientos que, por sus medios, puedan asumirlas, asegurando la debida coordinación y eficacia en la prestación de los servicios.»

Respecto a las dos cuestiones mencionadas de singular importancia política para los valencianos, la primera tenía que ver con el deseo histórico-político de recuperar las comarcas como entes de la planta territorial valenciana. Éstas debían ocupar un lugar intermedio entre los municipios y las provincias; cuando no, entre los municipios y la propia comunidad autónoma. En ese sentido, el artículo 46 del Estatuto, en su apartado segundo, las define como «circunscripciones administrativas de la Generalitat y como Entidades locales determinadas por la agrupación de municipios para la prestación de servicios y gestión de asuntos comunes». Ahora bien, este artículo, en su apartado primero, se remitía a una ley de las Cortes Valencianas, aprobada por mayoría absoluta de sus miembros, para determinar, en el marco de la legislación del estado, la división comarcal, «oídas las corporaciones locales afectadas». Pues bien, el consenso entre las fuerzas políticas valencianas respecto a la recuperación de las comarcas llegó hasta este punto pues con posterioridad ningún gobierno ni ninguna legislatura de las Cortes valencianas ha impulsado el establecimiento de las comarcas en nuestra vida local.²⁷

El artículo 46 terminaba con un apartado tercero donde se establecía que «las áreas metropolitanas y agrupaciones de comarcas serán reguladas por ley de las Cor-

27 No es extraño en cualquier caso esta falta de desarrollo de una estructura comarcal en la Comunidad Valenciana. La previsión de la constitución de comarcas –abierta a todas las comunidades autónomas– ha tenido escaso éxito en nuestro país, salvo el caso emblemático de Cataluña y los posteriores de Aragón y Galicia (aún en este último caso su ámbito competencial aparece muy menguado). Sólo con las reformas recientes de algunos estatutos –Castilla León y Andalucía– aparecen casos singulares de comarcas para territorios muy específicos pero ni siquiera con carácter generalizado. Las razones de este escaso panorama comarcal quizá haya que buscarlas, por un lado, en que, para la cooperación municipal, hay otras fórmulas más flexibles y funcionales como son mancomunidades y consorcios y, por otro lado, en el temor a generar contrapoderes políticos al nivel de gobierno autonómico que las termine convirtiendo en disfuncionales.

tes Valencianas, que deberá ser aprobada en las mismas condiciones que en el apartado primero», esto es, en el marco de la legislación del Estado y oídas las corporaciones locales afectadas.²⁸ Resulta curioso comprobar cómo este artículo 46 sólo hace referencia a las asociaciones de municipios establecidas por ley autonómica –comarcas y áreas metropolitanas– y, en su caso, a las asociaciones de comarcas, pero obvia cualquier referencia a otro tipo de asociaciones como pueden ser las de tipo voluntario –mancomunidades y consorcios, entre otras– que son las que en la práctica han proliferado durante las tres últimas décadas.²⁹ De hecho, la falta de constitución de las comarcas por el legislador autonómico ha sido sustituida por la voluntad libre de los municipios que han constituido mancomunidades para la prestación de diferentes tipos de servicios en los ámbitos geográficos de las antiguas comarcas históricas del territorio valenciano.³⁰

Respecto a la segunda cuestión de singular importancia política para los valencianos, ésta se circunscribía al espacio de poder que había que dejar a las provincias encajonadas a partir del Estatuto entre un creciente poder autonómico de la Comunidad y el de los municipios, sin valorar ahora el estatuido poder nunca naciente de las comarcas. Pues bien, el artículo 47 del Estatuto es el encargado de regular el régimen jurídico de las Diputaciones Provinciales como expresión de la autonomía provincial, las cuales –apartado primero *in fine*– tendrán las funciones establecidas en la legislación estatal y las delegadas por la Comunidad Autónoma, pudiendo las Cortes Valencianas –apartado segundo– transferirles o delegar la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general de la Comunidad Autónoma, especialmente en áreas de obras públicas, sanidad, cultura, y asistencia social.

Hasta aquí el poder de la provincia, sin embargo, el apartado tercero de este artículo 47 establecía que la Comunidad Autónoma coordinará, en el marco de una ley auto-

28 En claro desarrollo de este artículo del Estatuto, en Valencia y su área se suprimirá por Ley 5/1986, de 19 de noviembre, la corporación administrativa Gran Valencia (órgano estatal para gestionar las necesidades del área metropolitana de Valencia) y se creará al tiempo, por Ley valenciana 12/1986, de 31 de diciembre, el Consell Metropolità de l’Horta, órgano de gobierno de un nuevo ente local: el área metropolitana de Valencia. Sin embargo, en los años 90, posiblemente por suponer un contrapoder político de los respectivos gobiernos autonómicos, las áreas metropolitanas son suprimidas por los gobiernos de Cataluña, primero, y la Comunidad Valenciana, después, y sustituidas por entes de gestión monofuncionales o especializados que, por ello, cuentan con un perfil mucho menos político y más técnico o profesional. La Ley 8/1999, de 3 de diciembre, suprimirá definitivamente el Área Metropolitana de l’Horta, denominada de esta forma desde la Ley 4/1995, de 16 de marzo, y se aprobará la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de Creación y Gestión de Áreas Metropolitanas, a partir de la cual en Valencia se crean ese mismo año, por un lado, la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos –45 municipios– y, por otro lado, la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos –51 municipios.

29 Por poner algunos ejemplos, entre las mancomunidades: El Tejo (3 municipios, varios servicios); Torrebaja-Castellfabib (2, abastecimiento agua); Les Valls (5, varios); Interior Tierra del Vino (8, varios); Albalat-Polinyà (2, residuos); Barrio del Cristo (2, varios); el Carraixet (5, varios); el Marquesat (3, varios); y entre los consorcios: Consorcio Provincial de Bomberos de Valencia; el Consorcio Provincial para la Extinción y Prevención de Incendios de Alicante; el Consorcio Valencia 2007 (Copa América); Consorcio Alicante 2008; Consorcios de Abastecimiento de Aguas o de Residuos Sólidos en diversas ciudades y comarcas; Consorcio de las Comarcas Centrales; Consorcio Camino del Cid; o el Consorcio de Museos de la Comunidad Valenciana, entre otros muchos.

30 Así, por ejemplo, La Costera-Canal (22 municipios, varios servicios); La Serranía (9, varios), Camp del Túria (12, varios); Rincón de Ademuz (7, varios); La Baronía (7, residuos y servicios sociales); L’Horta Sud (19, varios); Hoya de Bunyol-Chiva (11, varios); Alto Turia (6, varios); La Ribera Alta (35, varios); La Ribera Baixa (11, varios); La Valldigna (4, varios); La Safor (30, varios); La Vall d’Albaida (34, varios); L’Horta Nord (10, varios), entre otras mancomunidades de ámbito comarcal.

nómica aprobada por mayoría absoluta, las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general comunitario, abriendo de esta forma el camino, a través del ejercicio de esta coordinación, a una futura sustracción de poder real a favor de la comunidad autónoma. Más, cuando a renglón seguido se establece, en ese mismo apartado tercero *in fine*, que «a los efectos de coordinar estas funciones, los Presupuestos de las Diputaciones, que éstas elaboren y aprueben, se unirán a los de la Generalitat Valenciana»³¹ y dado que, según el apartado cuarto, las Diputaciones provinciales habrán de actuar «como instituciones de la Generalidad valenciana y estarán sometidas a la legislación, reglamentación e inspección de ésta, en tanto en cuanto se ejecuten competencias delegadas por la misma.» Por último, cerrando el círculo del cerco al poder provincial, en el apartado quinto de este mismo artículo, se habilitaba al Consell, en caso de incumplimiento de sus obligaciones ya fueran estatutarias o simplemente derivadas de leyes valencianas, y previo requerimiento al presidente de la Diputación de que se trate, a «adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de tales obligaciones»; y se habilitaba a las Cortes Valencianas, mediante acuerdo por mayoría absoluta, «a revocar la delegación de la ejecución de aquellas competencias en las que la actuación de las Diputaciones atente al interés general de las Comunidades Autónomas».

Pues bien, este es el punto de partida que nos permite entender mejor la reforma de 2006. Los condicionantes de la reforma en relación al régimen local son los mismos analizados con carácter general con anterioridad en relación a todo el Estado, si bien conviene recordar algunos de los acontecimientos más relevantes que en nuestra Comunidad han acaecido en materia local. En concreto, la consecución de un pacto local autonómico, el Pacto Local valenciano del 2004 que concretaba el pacto de mayor alcance firmado en 1999 para toda España entre las principales fuerzas políticas; la presentación del Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana en el 2005; la creación –por Decreto 87/2005, de 29 de abril– de la Comisión Interdepartamental para el desarrollo de la Segunda descentralización, que debía abordar el estudio de los mecanismos y el alcance material de la cesión de competencias, así como la financiación de las competencias cedidas; y, finalmente, la propia reforma del Estatuto en 2006.

31 El desarrollo legislativo de este apartado del artículo 47 del Estatuto corrió a cargo de la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales. Precisamente esta ley originó la importante sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, que clarificó los términos en que se configura la autonomía provincial al decir, en su fundamento jurídico segundo, que «la concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador, incluyendo la

especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos» y, en ese sentido, «la Ley debe especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernan a la comunidad provincial y sin más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza».

La reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, como no podía ser de otra forma, ha afectado a la regulación estatutaria de la materia local, si bien –como se ha señalado– probablemente con menor intensidad de la que la evolución de los acontecimientos sociales, políticos y jurídicos que hemos relacionado hasta aquí hubieran permitido e indicado. No es de extrañar que, por ejemplo, Juan José Díez Sánchez afirme que «pocas novedades y ninguna especialmente significativa o sustancialmente trascendente –salvo el compromiso de proceder legalmente a una futura descentralización municipal acompañada de los suficientes recursos económicos (art. 64.2 *in fine*)– incorpora la nueva norma institucional básica de la Comunidad Valenciana.»³² Quizá sea un tanto exagerado este juicio pues se incorporan novedades –algunas de carácter principal y otras como el Fondo de Cooperación Municipal o la Comisión Mixta Generalitat-Federación Valenciana de Municipios y Provincias–, pero acertado juicio al fin y al cabo si comparamos la reforma valenciana con algunas de las acaecidas posteriormente o con las posibilidades normativas con las que contaban los reformadores estatuyentes.

De entrada resulta criticable en la reforma valenciana que se haya mantenido el término «Administración Local» para referirse a lo que, sin duda, se trata de un nivel de poder territorial del Estado cuya naturaleza implica, desde luego, una administración, pero va mucho más allá de una simple administración. Seguramente hubiera sido más acertado titular el Título VIII del nuevo Estatuto con el término «Gobierno Local», más extendido en la actualidad entre los tratadistas de este nivel de gobierno, o incluso de Poder Local pues de eso y no de otra cosa se trata.³³ Hay que señalar, no obstante, que –frente al nuevo Estatuto catalán– la ubicación de esta materia en un título aparte del regulador de las instituciones de la Generalitat, permite celebrar su consideración autónoma frente a los otros dos niveles de gobierno –comunidad autónoma y estado– con los que el poder local establece sus relaciones configuradoras de carácter bifronte conformando la triada del poder territorial en España.

En relación a los principios que deben regir la vida de los entes locales, el nuevo Estatuto ha implicado una cierta ampliación de los mismos, pues, junto con los principios de autonomía para la gestión de sus asuntos propios, representatividad democrática, delegación, coordinación y eficacia que establecía el anterior estatuto, en el actual se añaden los principios de cooperación y colaboración, subsidiariedad, diferenciación, descentralización, suficiencia económica y de gestión y el de participación.

32 Díez Sánchez, J.J. «El régimen local valenciano» en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 49-50, p. 189.

33 Así, por ejemplo, Jiménez Asensio, R., alabando la reforma del Estatuto catalán en este punto, afirma que «el estatuto (catalán) de 2006 mejora el tratamiento de este tema, tanto desde el punto de vista terminológico (pues habla de gobierno local y no de administración local, como viene haciendo, por ejemplo, el recientemente aprobado Estatuto de la

Comunidad Valenciana) como en la regulación exhaustiva que hace del fenómeno local» («El gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones», *op. cit.*, p. 70). En la misma línea crítica, Fony i Llovet, T. «Estado autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo» en *Anuario de Gobierno Local*, 2005; Tudela Aranda, J. «La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 133; y otros.

- a) En cuanto al principio de autonomía para la gestión de los asuntos propios ahora se establece en el artículo 63.1, si bien este principio –como ha sido criticado– no se ve acompañado con el reforzamiento que hubiera supuesto el reconocimiento de la competencia local en una serie de materias a través de un listado clarificador y garantista.³⁴
- b) El principio de representatividad democrática del gobierno local, como en el anterior Estatuto, aparece recogido en el nuevo artículo 64.1 al decir que «los municipios estarán regidos por Ayuntamientos de carácter representativo, elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, como establezca la ley», mejorando en este punto –sin suponer ninguna innovación– la redacción técnica del anterior Estatuto.
- c) El Estatuto de 2006 también mantiene en el artículo 64.2 el principio de delegación de la ejecución de funciones y competencias desde la Generalitat a los entes locales³⁵ junto con la exigencia, para poder llevarla a efecto, de la capacidad local para, por sus medios, poder asumirlas, asegurando otros de los principios ya recogidos en el texto de 1982, la debida coordinación y eficacia en el prestación de servicios. Si bien lo loable del mantenimiento de esta posibilidad, por lo demás recogida en la legislación básica estatal, lo que resulta incomprensible es que el reformador estatuyente valenciano la haya ligado al impulso de la autonomía local, donde casan mejor otros principios como el de descentralización o el de subsidiariedad y no tanto el de delegación. Es este caso, por un lado, el Estatuto limita la delegación a la «ejecución» dejando pues un escaso margen de maniobra normativa a los entes locales, y, por otro lado, la Generalitat puede en cualquier momento recuperar la función o competencia delegada y, en cualquier caso, sigue siendo la responsable de la coordinación de esta ejecución para asegurar la eficacia de los servicios.³⁶
- d) Quizá la novedad más relevante en el nuevo Estatuto sea el reconocimiento del principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo que establece la Carta Europea de la Autonomía Local,³⁷ si bien la deficiente técnica en la redacción del precepto –artículo 64.2 y 3– obscurecen este logro reformador al ligar el principio de subsidiariedad al mero reparto de «responsabilidades administrativas entre las diver-

34 Álvarez Conde, E. *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Madrid, Iustel, 2007; o, Díez Sánchez, J.J. «El régimen local valenciano» en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 49-50, p. 189.

35 El Estatuto habla con defectuosa técnica legislativa de delegación a «Ayuntamientos y entes locales supramunicipales».

36 A juicio de Tudela Aranda, J. el precepto resulta extraño por «la confusión que subyace al mismo. Siendo su voluntad la de impulsar la autonomía local, parece una contradicción que la fórmula elegida sea la delegación de funciones y competencias, restringida, además, a aquellos que por sus medios puedan asumirla» («La organización territorial en las reformas de

los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 134). En sentido parecido, véase la crítica de Díez Sánchez, J.J. «El régimen local valenciano» en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 49-50, pp. 202-203.

37 Según el artículo 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local «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».

sas administraciones locales» obviando su carácter político y al olvidar que la asunción del principio de subsidiariedad afecta, sobre todo, al reparto de responsabilidades entre la Comunidad Autónoma y el poder local. Igualmente resulta criticable que el reconocimiento de los principios de diferenciación y de descentralización queden en la redacción estatutaria subordinados únicamente a la concreción del principio de subsidiariedad cuando deberían haber sido entendidos de forma autónoma y, en cualquier caso también, ligados al principio de autonomía.

e) La reforma también ha introducido acertadamente el principio de suficiencia tanto en términos de recursos económicos como en los términos más generales de capacidad de gestión, si bien, una vez más, con una defectuosa técnica legislativa pues aparece vinculado únicamente a la descentralización o a la delegación cuando es reiterada la doctrina constitucional que conceptúa al poder local como tal y de forma originaria a partir de la Constitución más allá de que sean las leyes, especialmente las autonómicas sectoriales, las que definan para el caso concreto el alcance de ese poder.

f) El nuevo artículo 63.2 establece que las administraciones públicas locales de la Comunitat Valenciana se rigen en sus relaciones por los principios de coordinación, cooperación y colaboración. Son principios cercanos e interconectados con perfiles difusos sobre los que la doctrina, sobre todo administrativista, se ha pronunciado no siempre con unidad de criterio. La concepción más extendida implica entender que la coordinación hace referencia a que uno de los participantes asume ésta desde una posición de jerarquía sobre el resto de participantes; la cooperación implicaría el estatus igual de todos los participantes; mientras que la colaboración sería el principio que integraría a los anteriores.³⁸

g) Por último, el nuevo estatuto valenciano acoge el principio de participación en ámbitos decisionales hasta ahora vedados a los entes locales. La técnica utilizada, una vez más, no es la más apropiada pues aparece como el corolario de la creación de un órgano mixto a caballo entre el poder autonómico y el poder local que ha de determinar las bases de «participación entre dichas instituciones». Tal y como se configura, pues, se convierte en un arma de doble filo pues tanto puede significar la participación de los entes locales en el ámbito autónomo de la Comunidad Autónoma, aspecto que consideramos positivo, como el de ésta en el ámbito autónomo de los entes locales, aspecto cuestionables cuando, como es notorio, la situación de poder para hacer valer esa posibilidad no es paritaria entre ellos.

Ahora bien, la reforma no sólo ha significado una ampliación de los principios que han de regir la vida de los entes locales y su relación con el poder de la Comunidad Autónoma, sino que se han introducido algunas novedades organizativas e institucionales de interés que aparecen, de una u otra forma, como concreción de los anteriores principios. Así, por ejemplo, hay que considerar:

38 Al respecto véase, entre otros, Díez Sánchez, J.J. «El régimen local valenciano» en *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, núm. 49-50, pp. 200-201.

- La exigencia en el artículo 64.3 de la creación mediante ley de les Corts de un Fondo de Cooperación Municipal de la Comunidad Valenciana «para potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad» y, sobre todo, la exigencia de que la creación de ese Fondo se haga «con los mismos criterios que el fondo estatal». Una vez más estamos ante un precepto de objetivo y materialización loable al que, por desgracia, le falta rigor técnico en su plasmación. Loable es el objetivo –potenciar la autonomía local y el principio de subsidiariedad–, loable es el mecanismo –la creación del Fondo–, loable es la introducción de garantías –con los mismos criterios que el fondo estatal–, pero precisamente la imprecisión de las mismas lastra técnicamente el artículo. Un fondo de estas características puede nutrirse de muy diferentes fuentes, puede implicar una suma insignificante o relevante, puede distribuirse de muy diferentes formas por lo que sólo el establecimiento nítido y claro de unos criterios en relación a esos tres aspectos puede garantizar que el Fondo cumpla su cometido. La referencia al fondo estatal parece querer cumplir esa función, pero sólo lo logrará en la medida en que se entienda que ese fondo no es otro que el establecido en el Fondo Complementario de Financiación establecido por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, tras la modificación introducida por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, y con los criterios establecidos en el día de la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Obviamente, esta solución tiene el inconveniente de la petrificación de la garantía en los términos establecidos en ese momento que pueden pasar a ser disfuncionales por el cambio de las circunstancias políticas, económicas o cualesquiera otras, pero de no ser así, estaríamos dejando en manos del legislador estatal el alcance o la modulación de la propia garantía estatutaria; incluso, si llegara el caso, reduciéndola a la nada.
- La exigencia en el artículo 64.4 de la creación de una Comisión Mixta entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, como órgano deliberante y consultivo «para determinar las bases y métodos que favorezcan las bases de participación entre dichas instituciones»; comisión que informará preceptivamente, en la tramitación por Les Corts, las iniciativas legislativas que afecten de manera específica a las entidades locales y en la tramitación de planes y normas reglamentarias de idéntico carácter. Ya nos hemos referido con anterioridad al arma de doble filo que supone para los entes locales este instrumento de participación, y aunque, una vez más, resultaba loable el objetivo perseguido –se presupone que facilitar que los entes locales puedan hacer oír su voz ante los órganos de la Generalitat– no lo es tanto la técnica jurídica con la que se ha plasmado. Podemos afirmar que es un avance a todas luces insuficiente para garantizar adecuadamente la autonomía local. No sólo porque se trata de un órgano mixto y no de exclusiva representación local como así ocurre en los Estatutos de Autonomía

de Cataluña y otros posteriores. Ni siquiera por haber estatuido una función pública para una asociación privada como es la Federación Valencia de Municipios y Provincias que está sujeta a una vida interna ajena a cualquier control público más allá del estricto cumplimiento de la legislación vigente.³⁹ Es que, además, como se ha indicado, el mero carácter consultivo sin mayores aditamentos no reporta grandes avances respecto a la posibilidad de la que los entes locales ya disponen de hacer oír su voz por sus propios medios cuando de cuestiones que les atañen se trate.⁴⁰

- En un sentido parecido podría haber resultado interesante la concreción de órganos de cooperación, de composición bilateral o multilateral, de carácter general o sectorial, en aquellas materias con competencias compartidas, con fines de coordinación y cooperación según los casos entre la Generalitat y los entes locales, si no fuera porque quedan reducidos en la redacción estatutaria a una mera posibilidad y no a una obligación.

Cabe también referirse a las novedades en el tratamiento que se ha hecho por parte del reformador estatuyente de la planta territorial valenciana y, más en concreto, del fenómeno supramunicipal, asociaciones de municipios u otros entes locales, comarcas, áreas metropolitanas y provincias.

- a) En esta materia hay que señalar, en primer lugar y como novedad destacable, el mandato a las Cortes Valencianas, instituido en el artículo 63.4 del nuevo Estatuto, de fomentar la creación de figuras asociativas para mejorar la gestión de intereses comunes y para garantizar la eficacia en la prestación de servicios. Con él se da cuenta de una realidad incuestionable en la vida local de las últimas dos décadas: la creciente asociación entre los entes locales para conseguir economías de escala y capacidades adecuadas para la prestación de servicios y la solución de los problemas de los ciudadanos. Se trata de una forma de superar muchos de los problemas asociados al alto grado de fragmentación municipal típico de los países con una planta territorial municipal heredera de la tradición revolucionaria francesa y napoleónica. La fusión de municipios como alternativa no siempre es posible y, aun en el caso de serlo, no tiene por qué conseguir la economía de escala más adecuada para todos y cada uno de los servicios. En ese sentido la asociación voluntaria se presenta como una fórmula más flexible y adaptativa a las necesidades de los municipios en cada caso. Las figuras asociativas son múltiples y presentan características diversas: mancomunidades, consorcios, pero también fundaciones, sociedades mercantiles u otras. En ese sentido, es un acierto del reformador estatuyente haber mandatado al legislador valenciano sobre su promoción –no se puede entender que este mandato no afecte al Consell de la Generalitat más que como otro defecto de técnica jurídica– sin cerrar las posibilidades que tendrán que concretarse en el futuro en función de las necesidades y las opciones políticas de cada momento.

39 Aspecto éste criticado, por ejemplo, por Tudela Aranda, J. «La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 134, que dice «en este punto, no deja de extrañar la referencia explícita a la federación, cuando ésta no deja de ser un ente de naturaleza privada».

40 Así, por ejemplo, Jimenez Asensio, R. para el caso del Consejo de los Gobiernos Locales de Cataluña entiende que «se instaura una participación débil o blanda de (algunos de) los gobiernos locales en la toma de decisiones a nivel autonómico» («El gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones», *op. cit.*, p. 77).

- b) Como fórmula asociativa también hay que entender a las comarcas aunque su ámbito territorial, composición y funcionamiento de sus órganos, así como sus competencias y recursos económicos se definan por ley autonómica, pero –como establece el artículo 42 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local– la iniciativa de constitución de las comarcas también puede partir de los municipios interesados. En cualquier caso, lo interesante a nuestros efectos, es señalar que el nuevo Estatuto valenciano no ha supuesto ninguna innovación en este ámbito más allá de asumir la realidad señalada en el epígrafe anterior, esto es, que –pese al mandato del Estatuto del 82– el legislador valenciano no ha tenido la voluntad de poner en marcha una planta comarcal en nuestra Comunidad. Cierto es que, en el actual artículo 65, se sigue contemplando la posibilidad del establecimiento de comarcas, pero ya no es una exigencia y, además, ahora para aprobar la ley autonómica que las cree se exige una mayoría de dos tercios haciendo más gravosa su constitución. Por lo demás, como en el anterior texto estatutario aparecen configuradas como «circunscripciones administrativas de la Generalitat y como Entidades locales determinadas por la agrupación de municipios para la prestación de servicios y gestión de asuntos comunes».
- c) El nuevo Estatuto, como ya lo hacía el antiguo, también contempla en su artículo 65.3 la posibilidad de existencia de áreas metropolitanas y agrupaciones de comarcas, si bien ahora, como en el caso de las comarcas, se exige su regulación por una ley de Les Corts aprobada por mayoría de dos tercios, después de ser consultadas las entidades locales afectadas. Al respecto de estas mayorías más exigentes habría que decir que parece una medida consecuente con el sistema de partidos que se ha desarrollado en la Comunidad Valenciana. La creación de comarcas, agrupaciones de comarcas o áreas metropolitanas como entidad local supramunicipal en la planta territorial de la Comunidad Valenciana sólo tiene sentido en la medida que ésta sea estable en el tiempo y esa estabilidad sólo se podría conseguir con el concurso de la voluntad de los dos partidos mayoritarios. Al menos así lo indica la experiencia valenciana en materia de áreas metropolitanas como entes locales.
- d) En cuanto a las provincias, la reforma de 2006 tampoco ha aportado grandes novedades, manteniéndose el espíritu y la letra del Estatuto de 1982. Como en aquel el sujeto activo que da inicio al artículo 66 que las regula son las Diputaciones provinciales, expresión de la autonomía provincial. La Generalitat, mediante una Ley de Les Corts, podrá transferirles o delegarles la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general de la Comunidad Valenciana. Igualmente, la Generalitat coordinará las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general de la Comunidad Valenciana. En este último caso, se requiere una ley por mayoría absoluta para establecer las fórmulas de coordinación adecuadas. También por mayoría absoluta, Les Corts pueden revocar la delegación a

favor de las Diputaciones, sean de interés general o no de la Comunidad, cuando la actuación de las Diputaciones atente al interés general de la Comunidad Valenciana. Resulta en este caso cuestionable que una simple mayoría permita la delegación de la ejecución de funciones que no sean de interés general y, si la Diputación, en el ejercicio de la delegación de estas competencias, atentara al interés general de la Comunidad se exija ahora una ley por mayoría absoluta para revocar la delegación. Además y a los efectos de coordinar las funciones delegadas, los Presupuestos de las Diputaciones, elaborados y aprobados por éstas, se unirán a los de la Generalitat. Finalmente, con un criterio que para algunos autores es de dudosa constitucionalidad, las Diputaciones aparecen configuradas como instituciones de la Generalitat y estarán sometidas a la legislación, reglamentación e inspección de éstas cuando ejecuten competencias delegadas por la misma.⁴¹ Y, como ya ocurría en el anterior Estatuto, cuando una Diputación Provincial no cumpla las obligaciones que el Estatuto de Autonomía y otras Leyes de les Corts le imponen, el Consell, previo requerimiento al Presidente de la Diputación, podrá adoptar las medidas necesarias en cuanto al cumplimiento forzoso de sus obligaciones. La Diputación provincial puede recurrir en su caso, como sucedía en el Estatuto de 1982, ante el Tribunal Superior de Justicia.⁴²

En cuanto a las haciendas locales, ya hemos analizado como el nuevo Estatuto reitera el principio de la suficiencia financiera. No obstante, cabe añadir que el actual artículo 76 establece otra novedad reseñable, esto es, el mandato dirigido a los ayuntamientos de adoptar medidas que faciliten la participación popular en la elaboración de los presupuestos.⁴³ El reformador estatuyente se hace eco del incremento de las vías de participación ciudadana en la vida local como fórmula no sólo respetuosa del principio democrático que ha de regir la vida de nuestros entes locales sino también como medio de incrementar, por un lado, la legitimidad de nuestras instituciones y,

41 El Estatuto de Autonomía de Cataluña en su art 2.3 asume que los municipios forman parte de las instituciones de la Generalitat catalana y así se entiende también cuando este Estatuto incluye un capítulo dedicado a los entes locales en el interior del Título intitulado «De las instituciones de la Generalitat». Esta institucionalización autonómica de los entes locales ha levantado una gran polémica en la doctrina. Ha sido defendida, por ejemplo, por Font, T. para quien «ello no significa, en absoluto, en contra de lo que alguien pudiera interpretar, que el municipio pertenece a la Comunidad Autónoma. Sí no, más bien, que se relaciona preferentemente, y con mayor naturalidad, con las instituciones autonómicas, como ya señalara hace años el Tribunal Constitucional, y como es absolutamente natural en los sistemas de corte federal» (Font, T. «El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía» en Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L., *op. cit.*, p. 19). No es de la misma opinión, por ejemplo, Ortega, L. que afirma taxativamente que «la organización local no se integra en la organización autonómica, sino que es propia de cada ente

local, ligada y responsable ante su propia colectividad política y nunca ante la colectividad política autonómica» (véase en Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L., *op. cit.*, p. 57).

42 Esta referencia estatutaria le da pie a Tudela Aranda, J. a criticar la calidad técnica de la redacción estatutaria: «por cierto, la referencia a la posibilidad de delegación no es la única redundancia innecesaria contenida en este precepto. También se establece que la Diputación podrá recurrir ante el Tribunal Superior de Justicia. Son pequeñas expresiones de la falta de rigor con la que están elaborados muchos preceptos estatutarios» («La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 135).

43 Tudela Aranda, J. también critica que «a sensu contrario, no deja de llamar la atención que se excluya de esta garantía a las diputaciones provinciales» («La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 135).

por otro lado, la cohesión e integración social, cuando no, como mecanismo para la mejora de la eficacia y funcionalidad de los gobiernos locales. En ese sentido, se ha extendido por todo el mundo la fórmula de los «presupuestos participativos» en sus múltiples variedades que, pese a no ser nombrados en estos términos, parecen estar en la mente del legislador estatuyente al redactar este precepto.

Por último, el mandato al legislador valenciano del artículo 64 en el segundo párrafo de su apartado primero según el cual Les Corts han de aprobar una Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, dentro del marco de la legislación básica del Estado. Este mandato es del que trae causa el proyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana que, de aprobarse, ha de permitir que podamos hablar a partir de ese momento de un régimen local propiamente valenciano.⁴⁴

La reforma del Estatuto de la Comunidad Valencia hay que situarla obviamente en el marco de las reformas estatutarias acaecidas a partir de 2006.⁴⁵ Y lo primero que hay que decir es que materia local han sido reformas pensadas en clave autonómica y no local. De hecho se ha dicho de estas reformas que carecen de imaginación: «Los Estatutos, al estar obsesionados por la idea de reparto de poder, por la idea política de afirmación frente al Estado, han olvidado su capacidad de pensar jurídicamente, e incluso políticamente su territorio [...] Los Estatutos podían y debían haber diagnosticado problemas; podían haber fijado objetivos concretos de modernidad, alejados de la retórica que muchas veces los cubre; podían haber avanzado en derechos concretos que sin afectar a la igualdad ideológica de los españoles hubiesen mejorado la posición de los ciudadanos; podían haber introducido fórmulas imaginativas para el desarrollo del principio democrático, especialmente en relación con el control del poder [...] En relación con la organización territorial, esta carencia es manifiesta [...] Hay, desde luego referencias genéricas, pero ninguna de ellas supone concreción y compromiso jurídico.»⁴⁶ Palabras duras y, quizá, en parte injustas pero que apuntan a los problemas que afrontan en la actualidad los gobiernos locales y cuyo origen arranca de la distribución territorial del poder diseñada en la Constitución.

Es verdad, no obstante, que la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña introduce modificaciones de alcance en la planta de la organización territorial, sobre las competencias de los entes locales y en otras cuestiones relevantes del régimen local.

44 Díez Sánchez, J.J. niega la existencia hasta el momento y aún contando con la reforma del Estatuto de 2006 de un régimen local propio valenciano. Véase «El régimen local valenciano» en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 49-50, p. 189.

45 Hasta el momento se han producido las siguientes reformas: Comunidad Valenciana (LO 1/2006, de 10 de abril), Cataluña (LO 6/2006, de 19 de julio), Baleares (LO 1/2007, de 1 de marzo), Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo), Aragón (LO 5/2007, de 20 de abril), Castilla y León (LO 14/2007, de 30 de noviembre). Se ha rechazado en el Congreso la reforma propuesta por el

País Vasco. Se han retirado los proyectos de Canarias y de Castilla-La Mancha. Se está tramitando la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Cantabria, Madrid y Navarra han decidido no reformar sus Estatutos y en Murcia, Galicia, Asturias y La Rioja se están preparando los respectivos proyectos en los parlamentos autonómicos.

46 Tudela Aranda, J. «La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, pp. 162-163.

Se ha destacado, por parte de la doctrina, entre esas innovaciones: la integración de los municipios, veguerías, comarcas y demás entes locales que determinen las leyes en el sistema institucional de la Comunidad Autónoma; la propia creación de las *veguerías*, aparente sustituta de la provincia; la inclusión de un listado de materias sobre las que en todo caso tienen competencias propias los entes locales de Cataluña, de acuerdo con lo que establezcan las leyes dado que el Estatuto no atribuye potestades y funciones; la creación del Consejo de Gobiernos Locales que puede intervenir en los procedimientos legislativos cuando se afecte de manera específica a las entidades locales; la introducción de principios como el de diferenciación o el de participación junto al de autonomía y subsidiariedad; y en relación a las haciendas locales, la creación del fondo de cooperación local integrado por ingresos tributarios de la Generalitat y de carácter incondicionado. En general podemos afirmar que esta reforma presenta una doble cara: por un lado, la asunción por el Estatuto de Autonomía de la responsabilidad de introducir nuevos estándares mínimos de autonomía para los entes locales catalanes y, por otro, la integración de los entes locales catalanes en el sistema institucional de la Generalitat catalana generando una suerte de subordinación de un poder territorial entendido autónomo por la Constitución de 1978.

La reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía también introduce como principios de la organización territorial el de autonomía, responsabilidad, cooperación, desconcentración, descentralización, subsidiariedad, coordinación, suficiencia financiera y lealtad institucional; establece un listado de materias sobre las que los municipios necesariamente tendrán competencias; contempla la delegación o transferencia de competencias, asegurando la suficiencia financiera para desarrollarlas; crea un órgano mixto con representación de la Junta y de los ayuntamientos andaluces que deberá ser consultado en la tramitación parlamentaria de proyectos que afecten a las corporaciones locales; regula con extensión la provincia si bien dejando en manos de la Junta de Andalucía la coordinación de la actuación de las Diputaciones en aquellos asuntos de interés general de la Comunidad; contempla la posibilidad del establecimiento de comarcas y de otras modalidades de agrupaciones de municipios.

El resto de las reformas en general sigue las pautas marcadas por estos dos Estatutos con un menor carácter innovador. Y, en cualquier caso, ninguno de ellos –tampoco el andaluz– han asumido la competencia sobre régimen local en exclusiva y sin la referencia al respecto de lo establecido en el artículo 149.1.18 como sí que ha hecho el nuevo Estatuto de Cataluña.⁴⁷

Desde el punto de vista de la autonomía local, Tudela Aranda resume las debilidades que en general se han señalado por la doctrina en relación a las reformas estatutarias aprobadas hasta la fecha:⁴⁸

- En relación con la potestad normativa de los entes locales no se ha incluido en los nuevos estatutos el reconocimiento de la potestad normativa para regular su orga-

47 En relación a este punto y a nuestros efectos, como dice Tudela Aranda, «lo significativo del estatuto valenciano en este punto es la ausencia de novedad alguna en relación con el régimen vigente. Así, se mantiene la alusión expresa al artículo 149.1.18 como límite para la competencia exclusiva que se proclama sobre régimen local. Junto a ello, recoge la competencia exclusiva de la Generalitat sobre alteraciones de los términos municipales y topónimos.» Tudela Aranda, J. «La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 141.

48 Tudela Aranda, J. «La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, pp. 163-166. Véase también en ese sentido Font i Llovet, T. y otros, *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006; o Torres Cobas, F. «Estudio comparado de las reformas de los gobiernos locales contenidas en el anteproyecto de la ley básica del Gobierno y la Administración Local y en los proyectos de modificación de los Estatutos de Autonomía» en *Anuario de Gobierno Local 2005, 2006*.

nización ni su capacidad para tipificar infracciones e imponer sanciones, de acuerdo con los criterios establecidos legalmente.

- Si bien se han generalizado los órganos mixtos de relación entre el nivel de gobierno autonómico y local, en ningún caso se ha procedido a crear un órgano de estricta representación local.
- En pocas ocasiones (Cataluña y Andalucía, por ejemplo) se han establecido garantías estatutarias a la autonomía y suficiencia de las entidades locales más allá de las declaraciones de principios que quedan al albur de futuros desarrollos legislativos.
- En relación al principio democrático, aun reconociendo algún avance, se trata de expresiones limitadas, especialmente en lo que se refieren al derecho de las entidades locales a ser consultadas y emitir su opinión en los procesos de planificación y decisión de las cuestiones que les afecten directamente y, sobre todo, al escaso desarrollo de medidas eficaces de control de los entes locales.
- La no asunción de competencias en materia de régimen electoral local en el marco de la legislación de bases electoral general del Estado.
- La deficiente comprensión del principio de subsidiariedad a la hora de autolimitar el poder autonómico que, muy al contrario, se autoafirma en algunos Estatutos hasta el punto de integrar a los entes locales en el sistema institucional autonómico (casos catalán y valenciano, por ejemplo).
- La falta de un deslinde competencial clarificador ente algunos niveles de gobierno supramunicipal (comarcas, veguerías en su caso, provincias, por ejemplo) en determinadas comunidades autónomas.

En definitiva, estas carencias generales en las reformas estatutarias podemos decir que se acrecientan en el Estatuto Valenciano que, aún después de la reforma, no presenta unos rasgos singulares relevantes, como ha sido señalado, ni en materia de estructura territorial, ni de organización gubernamental, ni de competencias o funciones garantizadas a los entes locales valencianos. Siendo así, queda, en cualquier caso, un margen amplio de actuación al legislador autonómico para poder proyectar, si es así querido por los valencianos o, mejor, por sus representantes, un régimen local propio que no sólo sirva a los intereses de los entes locales valencianos y sus ciudadanos, sino que también sirva en su caso de referente para otras comunidades autónomas. Esta es la oportunidad que se abre en el momento de escribir estas líneas con el proyecto de ley de régimen local valenciano, impulsado por el gobierno valenciano en cumplimiento del artículo 61.4.2.º del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana que pasamos a analizar.

IV. El proyecto de Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana

El proyecto de Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, admitido a trámite por la Mesa de les Corts el 9 de febrero de 2010, trae su causa del artículo 64.1 del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana –aprobado por LO 1/2001, de 10 de abril, de reforma de la LO 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana– y su objetivo, según se dice expresamente en la justificación del proyecto, es «completar el modelo de régimen local establecido en la legislación básica estatal adaptándolo a la realidad y a las características propias del régimen local valenciano, cubriendo de esta forma los vacíos legales existentes hasta la fecha en el ámbito normativo local».

Entre las virtudes o puntos fuertes del proyecto, podemos destacar que su aprobación la convertiría en la primera ley de régimen local valenciana;⁴⁹ ley que no sólo cumple el mandato estatutario, sino que da cabal respuesta a una aspiración largamente reivindicada por el movimiento municipalista valenciano y, en especial, por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. Entre los aspectos novedosos del texto, podemos destacar:⁵⁰ la creación del Registro de Entidades Locales de la Comunitat Valenciana; la regulación del Consell Tècnic de Delimitació Territorial como órgano de estudio, consulta, propuesta, mediación y arbitraje en relación a la demarcación y delimitación territorial de las entidades locales valencianas; instituciones como el Defensor del Vecino, el Consejo Social o el Consejo Territorial de Participación; la creación del régimen de gestión compartida destinado a pequeños municipios; la regulación del régimen de las entidades locales menores y de las mancomunidades de municipios, regulándose las denominadas «mancomunidades de interés preferente»; la figura de las agrupaciones de municipios para el sostenimiento en común del personal a su cargo; la regulación del régimen jurídico de los funcionarios con habilitación nacional; la creación del Consejo Territorial de Coordinación de Políticas Locales; la institucionalización de la Cumbre de Cohesión Territorial de la Comunitat Valenciana, integrada por el Presidente de la Generalitat y los presidentes de las tres diputaciones provinciales; la regulación de los mecanismos legales para proceder a la descentralización de competencias a las entidades locales; la configuración legal del Fondo de Cooperación Municipal o la inclusión de la regulación de la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias creada por Decreto 81/2008, de 6 de junio, dotándola de esta forma de rango legal.

El proyecto, que parte de los principios de autonomía y autoorganización, subsidiariedad, diferenciación, descentralización administrativa y suficiencia financiera para regular la vida de los entes locales valencianos, se estructura de la siguiente forma: una Exposición de Motivos y una parte dispositiva que comprende un total de 203 artículos con un Título Preliminar (Disposiciones Generales, arts. 1-5) y once Títulos

49 Otras Comunidades Autónomas ya contaban con una ley reguladora de los entes locales: Ley 3/1983, de organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Ley 6/1988, de régimen local de la Región de Murcia; Ley foral 6/1990, de la administración local de Navarra; Ley 3/1991, de entidades locales de Castilla-La Mancha; Ley 5/1997, de administración local de Galicia; Ley 1/1998, de régimen local de Castilla y León; Ley 7/1999, de administración local de Aragón; Ley 1/2003, de administración local de La Rioja; Ley 2/2003, de administración local de la Comunidad de Madrid; Decreto legislativo 2/2003, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y régimen local de Cataluña; Ley 20/2006, municipal y de régimen local de las Islas Baleares.

50 Así lo hace también el Informe del Consell Consultiu de la Comunitat Valenciana emitido sobre el anteproyecto de Ley.

más (El Municipio, arts. 6-48; La Provincia, arts. 49-53; La Comarca, art 54; Entidades Locales Menores, arts. 55-73; Áreas Metropolitanas, art 74-88; Mancomunidades y otras fórmulas asociativas de entidades locales, arts. 89-112; Disposiciones comunes a las Entidades Locales, arts. 113-144; Relaciones entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales, arts. 145-159; Personal al servicio de las entidades locales, arts. 160-179; Bienes, actividades y servicios, arts. 180-199; y Haciendas Locales, arts. 200-203) a los que siguen seis Disposiciones transitorias, dos Derogatorias y cuatro Disposiciones Finales.

El Título Preliminar de Disposiciones Generales, haciéndose eco del artículo 3 de la LRBRL, establece la planta territorial de la Comunidad Valenciana a partir del reconocimiento en su artículo 1 de municipios y provincias como entidades locales territoriales y, en su artículo 2, el de otros entes locales como las comarcas, las entidades locales menores, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios. Tras establecer el régimen jurídico aplicable a estas entidades, se crea el Registro de Entidades Locales de la Comunidad Valenciana (art. 4), sin duda instrumento de gran utilidad tanto desde el punto de vista administrativo como para el cabal conocimiento de la realidad local valenciana. Por último, además, se establece en este Título el régimen lingüístico de los entes locales valencianas haciéndose eco de la normativa existente hasta el momento en la materia (art. 5).⁵¹

Del Título I sobre El Municipio, el capítulo I está dedicado al término municipal, regulando con minuciosidad su ámbito (art.6), el procedimiento de deslinde (art. 7), los objetivos de la creación, supresión o alteración de los términos municipales (art. 8), la creación y supresión de municipios (arts. 9-14) y la alteración de los términos municipales (arts. 15-17). Lo más relevante de este Capítulo es, por un lado, el llamamiento a la Generalitat del artículo 18 a incentivar las fusiones e incorporaciones de municipios en los que se den las circunstancias que lo aconsejen establecidas en el artículo 13, a cuyo fin la Generalitat podrá dotar con carácter potestativo un fondo o dotación que redunde en mejores servicios para el ciudadano; y, por otro lado, la creación del Consell Tècnic de Delimitació Territorial como órgano de estudio, consulta, propuesta, mediación y arbitraje respecto de las materias relativas a la demarcación y delimitación territorial de las entidades locales valencianas.

El capítulo II, arts. 20-23, regula la denominación, la capitalidad y los símbolos de los municipios y el Capítulo III, arts. 24-26, la población, el padrón municipal y los derechos y deberes de los vecinos donde destaca el apartado 3 del artículo 26 que establece como garantía de los derechos de los vecinos, la posibilidad de dirigirse al Defensor del Vecino, sin menoscabo de las competencias del Síndic de Greuges o del inicio de los trámites administrativos y jurisdiccionales previstos en el ordenamiento jurídico. La figura del Defensor del Vecino es regulada posteriormente en el artículo 30 como alternativa a la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones: designado

51 No está de más señalar en este punto que el proyecto no es muy riguroso con los criterios lingüísticos empleados pues para referirse a los órganos de nueva creación, a lo largo del texto, unas veces utiliza el valenciano (por ejemplo: art. 19, Consell Tècnic de Delimitació Territorial) y otras el castellano (por ejemplo: art. 4, Registro de Entidades Locales; art. 30, Defensor del Vecino; art. 31, Consejo Territorial de Participación; art. 41, Consejo Municipal de Participación; art. 88, Consejo Asesor Mixto de Coordinación Autonómica; etc).

por el Consejo Social del municipio o, en su defecto, por el Pleno municipal, entre vecinos de reconocido prestigio es el encargado de supervisar la actividad de la administración municipal en relación al cumplimiento de los derechos de los vecinos, la comprobación de las quejas recibidas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales.

En cuanto a la organización del gobierno y la administración de los municipios reguladas en el Capítulo IV de este Título I, arts. 27-33, después de remitirse a la legislación básica, establece como potestativo el Reglamento Orgánico Municipal (art. 29); regula la figura del Defensor del Vecino en los términos descritos (art. 30); el Consejo Territorial de Participación para los núcleos de población distintos del principal que agrupen a más del veinte por ciento de la población municipal integrado por un representante de cada uno de los núcleos existentes para el asesoramiento y elaboración de propuestas sobre las necesidades de estos núcleos (art. 31); las Comisiones Municipales que, integradas por todos los grupos políticos de la corporación en proporción al número de concejales que tengan en el pleno, se constituyan para el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a decisión del pleno, así como el seguimiento de la gestión del alcalde, la Junta de Gobierno Local y los concejales que ostente delegaciones sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno (art. 32); y el Consejo Social del municipio, integrado por representantes de las organizaciones ciudadanas más representativas de los sectores económicos, sociales, culturales y medioambientales con las funciones que determine el pleno entre las cuales está la emisión de informes, estudios y propuestas en materia presupuestaria, urbanística y medioambiental (art. 34).

En el Capítulo V, arts. 34-38, se regulan las competencias de los municipios. El artículo 34, en su apartado primero, establece que los municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos. Por lo demás, el sistema empleado para establecer las competencias concretas de las que disfrutaban los municipios no se aparta del conocido en la ley Reguladora de Bases de Régimen Local. El apartado segundo del artículo 34 distingue entre competencias propias y delegadas, y relaciona las primeras en el apartado tercero de este artículo con carácter cerrado. El apartado cuarto, por lo demás, establece que las leyes sectoriales de la Generalitat atribuirán las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. En cualquier caso, los municipios están obligados según su tamaño a prestar una serie de servicios mínimos obligatorios que se especifican en el artículo 35. Novedoso resulta el artículo 36 en cuanto que faculta al Consell para determinar los estándares mínimos de calidad

en la prestación de los servicios públicos con la cautela de la coordinación con las diputaciones provinciales y la ayuda de la Comunidad Autónoma para su efectiva prestación o, en su caso, la posibilidad de la dispensa en tal obligación de la prestación de estos servicios mínimos obligatorios con carácter provisional y por tiempo determinado.

Los municipios valencianos, además, de funcionar en régimen común, pueden funcionar en régimen de concejo abierto, en régimen de gestión compartida y de acuerdo con un régimen especial, si así lo establece el Consell mediante Decreto, según lo dispuesto en la legislación básica y en el capítulo VI, arts. 39-48, sobre regímenes especiales. La aplicación de un régimen especial de organización y funcionamiento comportará la creación de un Consejo Municipal de Participación, integrado por representantes de la corporación y de las asociaciones y colectivos ciudadanos interesados en la materia de que se trate (art. 41.2). Además, los municipios de régimen especial se deben asociar bajo alguna de las fórmulas previstas en las leyes a fin de actuar como interlocutores de la administración autonómica y de las diputaciones provinciales (art. 41.4). El Concejo abierto está regulado en los artículos 42 a 45 en los mismos términos que la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local salvo por lo que se refiere a la exigencia de una Comisión Informativa y de Control entre sus órganos de gobierno y administración. Quizá la innovación más relevante en este ámbito sea la regulación de un régimen de gestión compartida para los pequeños municipios –población inferior a 500 habitantes, que no vecinos, o entre 500 y 1.000 habitantes en los que la evolución demográfica sea negativa de forma persistente–.⁵² Entendemos que esta medida puede resultar positiva para afrontar muchas de las insuficiencias económicas y de capacidad de gestión de este tipo de municipios, sin embargo, es cuestionable que el artículo 47 del proyecto establezca que la aplicación de este régimen de gestión compartida se lleve a efecto, previo informe de la diputación provincial, mediante decreto del Consell, sin ni siquiera una mera consulta a los municipios afectados y mucho menos sin el consentimiento de éstos, prescripción de dudosa constitucionalidad cuyo desarrollo podría afectar a la autonomía que el artículo 143 de la Constitución reconoce y garantiza a los municipios.

El Título II del proyecto de ley está dedicado a la provincia. El capítulo I, arts. 49-52, tras regular sus fines, gobierno, administración y competencias, siguiendo a grandes rasgos el ejemplo del derecho local vigente, entiende que el Plan provincial de coo-

52 El «régimen de gestión compartida» es definido por el Consell que ha de regular las siguientes cuestiones: 1. Especialidades en el régimen de dispensa de la prestación de servicios mínimos obligatorios; 2. Diseño de un régimen simplificado de organización y funcionamiento; 3. Disposiciones sobre agrupaciones con otros municipios para el sostenimiento de personal común o para la prestación de determinados servicios no obligatorios; 4. Programa de reorganización de la gestión municipal consistente en un sistema de gestión compartida que se articulará a través de convenios

suscritos entre el municipio y la diputación respectiva o a través de las fórmulas de colaboración que determinen los departamentos de la Generalitat; 5. Medidas de fomento, con especial referencia a la preferencia de estos municipios en las convocatorias de ayudas de otras administraciones; y 6. Plazo de vigencia. En todo caso, la instauración del régimen de gestión compartida tendrá por objetivo final la eliminación de las causas que determinaron su aplicación.

peración a las obras y servicios de competencia municipal es el instrumento fundamental para la cooperación a los servicios obligatorios municipales (art. 52). Donde se presenta novedoso el proyecto es en el artículo 53 del Capítulo II de este Título, pues a efectos de institucionalizar la coordinación de las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general para la Comunidad Valenciana establece que «se celebrará con periodicidad anual una cumbre de cohesión territorial entre la Generalitat y las diputaciones provinciales», aspecto éste de interés aunque contraste con la ausencia de una medida semejante en relación al nivel de gobierno municipal.⁵³

El fracaso de las comarcas como entidades locales analizado en el marco del epígrafe anterior en relación al Estatuto de Autonomía se reproduce en el Título III del proyecto donde aparecen despachadas en un único artículo, el 54, con la reproducción de lo dispuesto en el propio Estatuto, incluso la rebaja simbólica de su consideración al establecer en primer lugar su naturaleza de «circunscripciones administrativas» de la Generalitat y sólo en segundo lugar su condición de «entidades locales» determinadas por la agrupación de municipios.

No ocurre lo mismo con la regulación de las entidades locales menores del Título IV que se desarrolla en el proyecto de ley con gran detalle. Capítulo I, Disposiciones Generales, arts. 55-61; Capítulo II, Creación, arts. 62-65; Capítulo III, Organización y Funcionamiento, arts. 66-70; Capítulo IV, Recursos, arts. 71-72; Capítulo V, Modificación y Supresión, art 73; exhaustiva regulación que, por lo demás y salvo en lo que se refiere a la concreción de los órganos de gobierno –Presidente y Junta Vecinal– y su sistema de elección, no presenta grandes novedades destacables en relación al marco jurídico actual de estas entidades.

El Título V está dedicado a las áreas metropolitanas, en este caso también reguladas con una gran exhaustividad.⁵⁴ De toda la regulación, arts. 74-87, destacan especialmente dos aspectos. El primero se refiere a la composición del órgano superior de gobierno de la entidad metropolitana, pues, después de asegurar la presencia de todos los municipios en su plenario a través de un representante, con su suplente, elegidos por los plenos de los respectivos ayuntamientos entre sus miembros, establece que cada uno de ellos ostentará un número ponderado de votos que vendrá determinado por la atribución a cada representante de un voto, además de un voto por cada tramo

53 No está de más señalar que la Disposición Derogatoria Primera del proyecto de ley deroga la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunitat Valenciana determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales. En el proyecto, el artículo 53 establece en su apartado primero, que la Generalitat «coordinará las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general para la Comunitat Valenciana. Por ley de les Corts, aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las fórmulas generales de coordinación y la relación de las funciones que han de ser coordinadas, fijándose, si es el caso,

las singularidades que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para su más adecuada coordinación.»

54 De hecho, el articulado es producto de la incorporación de lo ya dispuesto en la ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana; ley que queda derogada salvo en lo previsto en sus disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y disposición derogatoria (Disposición Derogatoria Segunda del proyecto de ley).

completo de diez mil habitantes del total de su población (art. 79.2).⁵⁵ El segundo aspecto de interés es la constitución de un Consejo Asesor Mixto de Coordinación Autonómica, integrado por todas las entidades metropolitanas existentes en la Comunitat, representantes de los órganos del gobierno de la Generalitat competentes en la materia y los responsables de la gestión en cada uno de los entes instrumentarles creados según lo previsto en ese mismo Título, presidido por el Conseller con competencia en administración local, a los efectos de coordinar y planificar las directrices y objetivos que deban ser atendidos por las entidades metropolitanas en su gestión (art 88).

De las mancomunidades y otras fórmulas asociativas de entidades locales se ocupa el Título VI que se inicia con la afirmación del artículo 89.1 según el cual «las entidades locales de la Comunitat Valenciana, en el libre ejercicio de su derecho a asociarse, podrán constituir mancomunidades y otras asociaciones previstas en la legislación vigente» sin especificar cuáles sea éstas, si bien a continuación se regulan específicamente las mancomunidades, los consorcios y los convenios interadministrativos.

El Capítulo II, arts. 92-108, de este Título VI establece el régimen de las mancomunidades con un alto grado de extensión y exhaustividad, aspecto éste que puede tener la contrapartida de limitar la flexibilidad de este tipo de asociaciones para acomodarse a las necesidades de los municipios que las pudieran conformar que, de esta forma, pueden verse impelidos a utilizar otras fórmulas asociativas alternativas. Según lo dispuesto en el artículo 92, las mancomunidades son asociaciones voluntarias de municipios que se constituyen para gestionar y/o ejecutar planes, realizar proyectos y obras o prestar servicios de su competencia. El capítulo regula la naturaleza, capacidad y potestades de las mancomunidades (art. 93); el procedimiento para su constitución (art. 94); el contenido mínimo de los Estatutos (art. 95); la modificación y disolución, en su caso, de las mancomunidades (art. 96); la posible adhesión o separación de municipios (art. 97); la organización y el funcionamiento de la mancomunidad (arts. 98-103); los medios personales y económicos (arts. 104-106); y las medidas de fomento de este tipo de asociaciones entre las que destaca la posible constitución de mancomunidades de interés preferente, cuya declaración como tales corresponde a la consellería competente en materia de administración local que adoptará, en coordinación con la diputación provincial un Plan de Fomento Especial para la consecución de los fines que dieron lugar a su creación (arts. 107-108).⁵⁶

El artículo 109 abre el capítulo III, arts. 109-111, dedicado a los consorcios, al establecer que «en el marco de la coordinación y cooperación administrativa, las entidades locales valencianas podrán constituir consorcios con otras entidades locales de igual o distinto nivel territorial, así como con otras administraciones públicas para finalidades de interés común y con entidades privadas sin ánimo de lucro que tengan finalidades de interés público concurrente.» Por lo demás, la regulación es especialmente parca si la comparamos con la establecida en relación a las mancomunidades, destacando

⁵⁵ Tal previsión ya se contenía en la citada Ley 2/2001 y resulta criticable en cuanto que no considera la posibilidad de que un ente o una minoría pudiera controlar la asamblea en aplicación de tal criterio, dándole en la práctica el control del ente metropolitano, habiéndose sustraído de esta forma al resto de municipios su poder sobre la materia objeto de la competencia del ente metropolitano, conculcándose así pues de alguna forma y de manera indirecta por una ley autonómica la autonomía de estos otros entes.

⁵⁶ Las mancomunidades de interés preferente o interés comunitario empezaron a desarrollarse como tales en nuestro país en La Rioja. Véase artículos 60-63 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja.

el elenco de contenidos mínimos que deben encontrarse en los estatutos del consorcio (art. 111).

Lo mismo podemos decir del capítulo IV, art. 112, relativo a los convenios interadministrativos que se limita a establecer la posibilidad de «convenios o acuerdos que tengan por finalidad la ejecución en común de obras, la prestación de servicios comunes o la utilización conjunta de bienes o instalaciones» fijando el contenido mínimo de tales convenios y el deber de publicación en los boletines oficiales al efecto.

El Título VII, arts. 113-144, regula las disposiciones comunes de aplicación a municipios, provincias, entidades locales menores, comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios: clases y régimen de sesiones, art. 114; competencias de control por los plenos, art. 115; desarrollo de las sesiones, art. 116; propuestas de resolución, art. 117; debate y votación, art. 118; preguntas, art. 119; sesiones de la Comisión Especial de Cuentas, art. 120; régimen aplicable a las convocatorias y al sistema de votación, art. 121; actas, art. 122; libro de actas, art. 123; libro especial con las resoluciones del presidente de las corporaciones, art. 124; uso de las lenguas, art. 125; el estatuto de los miembros de las corporaciones locales, arts. 126-134; grupos municipales, arts. 135-136; Junta de Portavoces, art. 137.

El capítulo III de este Título está dedicado a la información y participación ciudadanas. Tras regular los principios que deben regir la actuación de las corporaciones en esos campos –amplia información y promoción de la participación sin menoscabo de las facultades de decisión de los órganos representativos, art. 138–, establece los derechos de los ciudadanos junto con la posibilidad de que los reglamentos orgánicos de las entidades locales puedan elaborar «cartas de servicios» que informen y establezcan los compromisos de calidad en su prestación (art. 139). Por lo demás, los artículos 140 a 144 se refieren a las distintas formas de participación: participación en sesiones de los plenos o de las comisiones, oficinas y otros medios de información al ciudadano, procedimientos y órganos *ad hoc* de participación, iniciativa popular, consulta popular, asociaciones para la defensa de los intereses sectoriales o generales, utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación; estableciendo, además, la obligación de facilitar la participación a grupos con problemas especiales de inclusión social o plena ciudadanía.

El Título VIII, arts. 145-159, regula las relaciones entre la comunidad autónoma y las entidades locales. Por desgracia, el proyecto no asume la igualdad de estatus entre una y otras en cuanto poderes del Estado como parece indicar en principio el nombre del Título. Según el artículo 145, el encargado de fijar los principios generales de esas relaciones, es la Generalitat, en su función de distribución de responsabilidades administrativas entre las entidades locales, la que velará por el respeto a los principios de subsidiariedad, coordinación, cooperación y colaboración. Desde esa responsabilidad, la Generalitat, mediante ley de Les Corts, podrá delegar la ejecución de las funciones

y competencias en aquellos ayuntamientos y entes locales supramunicipales que, por sus medios, puedan asumirlas, asegurando la debida coordinación y eficacia en la prestación de servicios –art. 147.1 que inicia el Capítulo II sobre la delegación de competencias–; el Consell, a propuesta de la conselleria competente en materia de administración local, podrá encomendar la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de su competencia a las entidades locales con capacidad de gestión, actuando éstas con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares que se dicten por la Generalitat –art. 151.1 que inicia el Capítulo III sobre la encomienda de gestión–; la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, como órgano deliberante y consultivo de naturaleza paritaria hará efectiva de forma institucional y estable la relación de cooperación entre la Generalitat y la representación de las entidades locales de la Comunidad Local en forma de debates sobre las solicitudes y demandas de las entidades locales en relación con la actuación, proyectos y normas de los distintos departamentos del Consell e informes preceptivos acerca de las iniciativas legislativas, normas reglamentarias y planes de la Generalitat con incidencia en el mundo local –art. 152 que inicia el Capítulo II sobre la colaboración–; la Comisión Interdepartamental de Coordinación de Políticas Locales garantizará la coordinación de las acciones, planes, ayudas e incentivos de la administración autonómica dirigidas a las entidades locales. El Capítulo VI, arts. 155-159, finaliza este Título VIII regulando el régimen de impugnaciones de actos y acuerdos tanto por parte de la Generalitat respecto a los de las entidades locales como por parte de las entidades locales territoriales respecto a las disposiciones generales y actos de la Generalitat que lesionen su autonomía.

El Título IX, arts. 160-179, regula el régimen del personal al servicio de las entidades locales. Siguiendo la actual normativa en la materia se considera personal al servicio de las corporaciones locales los funcionarios de carrera, los funcionarios interinos, el personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal y el personal eventual (art. 160.1). En virtud de lo dispuesto en el artículo 161, los entes locales territoriales podrán constituir agrupaciones para sostener personal común o con sede administrativa común cuando lo justifique una más eficaz realización de las funciones públicas, falta de medios económicos de los entes interesados o su proximidad geográfica. El capítulo III, arts. 163-179, de este Título IX da cuenta de lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda de la ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y regula por ley autonómica el régimen de toda una serie de competencias ejecutivas en relación a los funcionarios con habilitación de carácter estatal. Asimismo, regula los puestos de secretaría (art. 167), intervención (art. 168), tesorería (art. 169) y los puestos de colaboración, en su caso (art. 170), los procedimientos de creación y supresión (art. 171) y la selección, sistemas de provisión, concursos, méritos y régimen disciplinario (arts. 172-179).

El Título X regula los bienes, actividades y servicios de las entidades locales estableciendo la obligación de éstas de proteger y defender su patrimonio ejerciendo las potestades administrativas y acciones judiciales que sean procedentes para ello (art. 180), regulando el régimen de aprovechamiento y disposición (Capítulo II, arts. 181-193), los servicios públicos locales (Capítulo III, arts. 194-197), los servicios y actividades de carácter económico (Capítulo IV, arts. 198-199).

Por último, el Título XI, arts. 200-203, se refiere a la regulación autonómica de las Haciendas Locales. El artículo 200, después de establecer que «las relaciones económico-financieras entre la Generalitat y las entidades locales se fundamentarán en los principios de solidaridad y respeto a la autonomía local, con el único objetivo de promover un desarrollo equilibrado y sostenible en todo el territorio valenciano», somete a las entidades locales a la obligación de presentar la cuenta general a la Sindicatura de Comptes. Asimismo, encomienda a la Generalitat, de conformidad con los artículos 49.1.8.º del Estatuto de Autonomía, el ejercicio de la tutela financiera sobre las entidades locales (art. 201) y la posibilidad de establecer, de acuerdo con las entidades locales y sus asociaciones representativas, medidas que fomenten el saneamiento de las haciendas locales (art. 202). Finalmente, el artículo 203 reitera el compromiso estatutario de creación del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana con el objeto de potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad a cuyo fin, a través del Fondo, se podrán financiar «servicios, infraestructuras y equipamientos básicos de los municipios de la Comunitat Valenciana, estableciéndose sus dotaciones en cada ley de Presupuestos de la Generalitat» (art. 203.3).

Seis disposiciones transitorias, dos derogatorias y cuatro finales cierran el proyecto de ley.

El proyecto, así pues, da buena cuenta de la necesidad de adaptación del régimen local a la realidad de los entes locales valencianos e introduce ciertas peculiaridades que hemos señalado que permiten empezar a considerar un régimen local propiamente valenciano, bien es verdad que en líneas generales es un proyecto que no se aparta significativamente del modelo general de gobierno y administración local regulado ya en el actual régimen de Derecho Local. Estamos, pues, ante una ley en cierta forma conservadora que no introduce novedades de gran relevancia en el régimen de los entes locales valencianos, más allá de la puesta en marcha de aquellos órganos que resultan necesarios para esa adaptación en el organigrama institucional autonómico;⁵⁷ de alguna forma, podemos decir que el proyecto se ajusta al patrón de las normas de desarrollo autonómico aprobadas hasta la fecha por otras comunidades, si bien en un contexto diferente, tras la reforma de varios estatutos de autonomía y en el marco de una ley básica de régimen local cuya desaparición está ya anunciada por el anteproyecto de nueva Ley de gobierno y administración local.⁵⁸ Ese conservadurismo latente, pese a las innovaciones que introduce, se plasma también, por ejemplo, en la reiterada utilización

57 Así lo estimaba también la Federación Valenciana de Municipios y Provincias en sus *Consideraciones al Borrador de Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 27 de febrero de 2009, p. 4: «este texto apenas aporta novedades significativas en el panorama de las normas que van a regir el funcionamiento de las entidades locales.»

58 Es más, sobre estas leyes la doctrina ya había sido crítica pues a juicio de algunos tratadistas estas leyes de desarrollo autonómico «más apegadas de lo que es imprescindible a la LRBRL, no han explotado todas sus posibilidades y en general han desaprovechado la ocasión de adecuar la regulación de la ley de bases a las necesidades propias de sus respectivas comunidades autónomas, de precisar el alcance de comunidades autónomas de asignar en sus leyes sectoriales a los entes locales las competencias que reclame el principio de autonomía local» (Requejo Rodríguez, P. «El nuevo diseño de las competencias locales» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 13, 2007, p. 46).

de la expresión administración local frente a la más adecuada y actual, como ya hemos analizado, de gobierno local⁵⁹ o en la utilización de la denominación entidades locales menores que, por su carga despectiva, ha sido progresivamente sustituida en el ámbito académico y en la actual ley básica vigente –art. 45– por la expresión «entidad de ámbito territorial inferior al municipio».

Por otro lado, hay que partir del hecho de que es una ley que se piensa aprobar cuando están pendientes dos decisiones que, sin duda, condicionarán en breve el marco político e institucional de los entes locales en España: por un lado, la sentencia del Tribunal Constitucional en relación a la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía de Cataluña que presenta una nueva concepción de la distribución competencial en materia de gobierno local sobre la que se ha de pronunciar el alto Tribunal; y, por otro lado, la próxima aprobación del proyecto de Ley del Gobierno y Administración Local tramitado ante las Cortes Generales y que tiene como principal objetivo la reforma de la actual Ley de Bases de Régimen Local.⁶⁰ Podemos considerar, así pues, una cierta falta de oportunidad política, bien es verdad que, después de más de tres años, el Tribunal Constitucional ha sido incapaz de resolver el recurso frente a la reforma del Estatuto catalán.

En cualquier caso, pase lo que pase con la sentencia del Tribunal Constitucional y la anunciada nueva ley básica de gobierno y administración local, como hemos afirmado, estamos ante un proyecto que, a pesar de sus aciertos, no ha sabido sacar fruto de todas las posibilidades que permite el actual ordenamiento en especial a la hora de concretar algunos de los principios básicos que rigen la vida de los entes locales como poder territorial del Estado. En ese sentido y a salvo, por un lado, de la aprobación definitiva de la ley con las modificaciones que pudieran darse respecto al proyecto y, por otro lado, de un estudio más detenido y riguroso del texto, podemos adelantar algunas consideraciones críticas que podían haber sido tenidas ya en cuenta por el legislador valenciano.

Así, en primer lugar, aunque el proyecto recoge el principio de autonomía como criterio orientador, sin embargo, no saca siempre las consecuencias pertinentes del

59 Como recuerda Requejo Rodríguez, P. «desde sus primeras sentencias, el Tribunal Constitucional no dudó en calificar de «administrativa» a la autonomía local, frente a la autonomía «política» de las comunidades autónomas, vinculada a su potestad legislativa, si bien tampoco puede olvidarse que en las STC 4/1981 y 193/1987 afirmó que la autonomía local consiste, fundamentalmente, en la capacidad de decidir libremente entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente «política». En el plano doctrinal no son pocos los que se decantan por definir como «política» la autonomía de los entes locales, atendiendo al principio democrático que los sustenta, al carácter representativo de los gobiernos municipales, a la existencia de ámbitos de deci-

sión en los que estos sujetos pueden bajo su responsabilidad desarrollar una dirección política propia, a la vinculación negativa de la autonomía local a la ley, a la existencia de una potestad normativa primaria o a la distinción entre gobierno y administración local que la propia Constitución efectúa» («El nuevo diseño de las competencias locales» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 13, 2007, p. 22).

60 Crítica que parece compartir la Federación Valenciana de Municipios y Provincias en sus *Consideraciones al Borrador de Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 27 de febrero de 2009, cuando en la página 2 afirma que «se evidencia la necesidad de tener en cuenta la actividad legislativa estatal a la hora de acometer esta actuación».

mismo. En algunos casos, lejos de establecer mayores garantías para la autonomía local acentúa el control de los entes locales por parte de la Generalitat.

Por ejemplo, el proyecto no incluye una cláusula de competencia general⁶¹ ni tampoco incluye un deslinde competencial entre Comunidad Autónoma y entes locales como viene reclamando la mayor parte de la doctrina.⁶² Así, en palabras de Luis Ortega, las competencias locales deben ser propias y precisas.⁶³ O, como indica Rafael Jiménez Asensio –en virtud de la tesis de los estándares mínimos de autonomía local que la doctrina ha construido– «si el legislador básico garantiza una autonomía local de mejor condición a los municipios se aplicará ésta frente a la prevista en la legislación autonómica»,⁶⁴ esto es, la autonomía de los entes locales valencianos estará más protegida por la legislación del Estado que por la propia legislación valenciana. Es más así parece que ocurrirá, dejando en evidencia a la futura ley valenciana, si atendemos a lo dispuesto en el anteproyecto de la nueva ley básica de Gobierno y Administración Local donde no sólo se establece expresamente una cláusula general de competencia al afirmar que «el municipio para la gestión de sus intereses, tiene competencia en todas las materias no atribuidas expresamente por la legislación al estado o a las comunidades autónomas disponiendo a tal efecto de las potestades previstas en el artículo 30» sino que se incrementan las materias sobre las que recaen las competencias municipales, ofreciendo un listado más acorde con la realidad; siendo que, además, «también se formulan genéricamente cuáles son las funciones –gestión, ordenación, regulación, control, autorización, protección, conservación, promoción, planificación...– que desarrollará el municipio.»⁶⁵

El Consejo Territorial de Participación que regula el artículo 41, al entenderse como órgano obligatorio, estaría afectando la capacidad autoorganizativa de los municipios; de la misma forma, la introducción en el artículo 44 de una Comisión Informativa y de Control entre los órganos de gobierno y administración de los municipios en régimen de concejo abierto debería ser voluntaria.

Podría estar vulnerándose el derecho a la autonomía de los entes locales plasmado en el artículo 143 de la Constitución con la regulación que hace la ley con carácter

61 El artículo 34 del proyecto establece que «los municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos». Este precepto contrasta con la alternativa, por ejemplo, de la enmienda socialista de modificación al proyecto según la cual «sin perjuicio de las competencias enunciadas en el artículo siguiente, los municipios de la Comunidad Valenciana tienen competencia para ejercitar su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualquier actividad y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno».

62 Frente a la enumeración de materias del proyecto que recuerda casi en su integridad a la recogida en la LRBRL de 1985, la enmienda socia-

lista de modificación recoge una lista ampliada y más exhaustiva de materias con la concreción de las facultades que en cada caso habrían de corresponderles como mínimo a los entes locales.

63 Ortega, L. «Las competencias como paradigma de la autonomía local» en *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario, 2000, pp. 33 y ss.

64 Jiménez Asensio, R. «El gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones», *op. cit.*, p. 82. Tesis mantenidas también por Velasco, F. en *Derecho local. Sistema de fuentes*.

65 Véase, por ejemplo, Requejo Rodríguez, P. «El nuevo diseño de las competencias locales» en *Cuadernos de Desarrollo Local*, núm. 13, 2007, pp. 40-41.

obligatorio del régimen especial de gestión compartida para municipios de menos de 500 habitantes, sin consulta ni consentimiento de los municipios afectados y decidido por el Consell (juego combinado de los arts. 46-47) si este fuera el caso.⁶⁶

La asunción por parte del Consell de la resolución del procedimiento a la hora de crear una entidad local menor, a propuesta de la conselleria competente en materia de administración local, cuando la iniciativa del procedimiento haya partido de los vecinos afecta a la autonomía de los entes locales (art. 64.2). Asimismo, el nombramiento por parte de la Consellería competente de los órganos de gobierno provisionales –comisión gestora– de este tipo de entes (art. 65).

La disposición, en materia de retribuciones del artículo 119 según el cual «las cantidades que las corporaciones locales de la Comunitat Valenciana pueden consignar en sus presupuestos con destino al abono de las retribuciones e indemnizaciones a sus miembros por el ejercicio de sus cargos se determinarán en base a los criterios y con los límites que se establezcan reglamentariamente» significa un recorte de la autonomía local en relación a lo dispuesto en el actual artículo 75 de la LRBRL.

Aunque no se trate de autonomía en sentido estricto, hay que señalar que se omite en el proyecto cualquier referencia a la iniciativa legislativa de los entes locales que, con mayor o menor alcance, ha sido ya reconocido en otras comunidades autónomas como Asturias, Andalucía, Castilla-León, Castilla-la Mancha, Navarra, Madrid o Murcia;⁶⁷ como tampoco se recoge la posibilidad de un Consejo de los Municipios de la Comunidad Valenciana (o, en su caso, de los entes locales en general) que sí que ha sido establecido en otras comunidades autónomas o en otros países de nuestro entorno, como ha sido analizado con anterioridad.

Aunque el proyecto recoge el principio de subsidiariedad como criterio orientador, sin embargo tampoco saca las consecuencias pertinentes del mismo perdiéndose, dada la insuficiencia del Estatuto a la hora de establecer garantías de la autonomía local, una buena oportunidad para acoger avances en ese sentido. El proyecto, por poner un ejemplo, podía haber introducido la exigencia legal de que los proyectos y proposiciones de ley que se sometan a debate en la asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma incluyesen «la fundamentación suficiente del principio de subsidiariedad, aportando indicadores cuantitativos y cualitativos respecto de su incidencia sobre las competencias e intereses locales».⁶⁸

66 Como se ha dicho «da la impresión de que una Entidad local menor va a tener mayor capacidad de gestión y autoorganización que un municipio menor de 500 habitantes» (*Consideraciones al Borrador de Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 27 de febrero de 2009, p. 14).

67 Véase, por ejemplo y entre otras, la Ley 5/1988, de 17 de octubre, modificada por ley 8/2006, de Asturias; Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, de ini-

ciativa legislativa de los ayuntamientos de Navarra; o Ley 6/1986, de 25 de junio, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.

68 Font, T. «El régimen local en la reforma de los Estatutos», *op. cit.*, en Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L., *op. cit.*, p. 22.

Aunque el proyecto recoge el principio de diferenciación como criterio orientador, sin embargo tampoco saca las consecuencias pertinentes del mismo. El establecimiento de una tipología con características específicas según qué municipios se deja en manos de un Decreto posterior del Consell. La Federación Valenciana de Municipios y Provincias en sus alegaciones al anteproyecto de ley ya señalaba la diferentes posibilidades en este sentido en relación a municipios de montaña, turísticos, histórico-artísticos, industriales.⁶⁹ Pero no sólo habría que considerar tratamientos diferenciados sólo en función de características sectoriales, sino –como sugiere Tomás Font– «también la voluntad municipal de actuación, esto es, el compromiso de programación y, si procede, de cofinanciación de determinadas políticas.»⁷⁰ Y tampoco se ha recogido ni siquiera la mera posibilidad de un régimen especial para la ciudad de Valencia o en forma de carta municipal, como ya ha sido desarrollado en otras ciudades españolas.⁷¹

Aunque el proyecto recoge el principio de suficiencia, sin embargo tampoco se sacan del mismo las consecuencias pertinentes a la hora de garantizarla, precisamente en un momento en que resulta del todo necesario para la adecuada prestación de los servicios que llevan a cabo los entes locales. Así, por ejemplo, no se incluyen medidas de compensación por las competencias impropias prestadas por los municipios y, a la hora de regular la delegación de competencias, no se considera la posibilidad de ejercerla con el acompañamiento de los recursos suficientes para el ejercicio de la misma (art 147-150);⁷² es más, aunque se crea el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunidad Valenciana, no se establecen las oportunas garantías para los entes locales: un solo artículo que no garantiza su naturaleza de fondo incondicionado ni el respeto a los mismos criterios que el fondo estatal;⁷³ fondo que, por otro lado, ya existe en otras muchas comunidades autónomas.⁷⁴ Estamos pues, como se ha dicho, ante una regulación que no garantiza ninguna suma de dinero a los municipios, pues como la pro-

69 «Se omiten los de montaña, turísticos, histórico-artísticos o los industriales, por citar algunos de ellos y, en este mismo sentido, no estaría de más establecer un régimen simplificado, por ejemplo de municipios inferiores a 1.000 habitantes [...] Tan solo en este aspecto se abre la posibilidad de un régimen de gestión compartida para municipios con una población comprendida entre los 500 y los 1.000 habitantes» (*Consideraciones al Borrador de Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 27 de febrero de 2009, p. 15).

70 Font, T. «El régimen local en la reforma de los Estatutos», *op. cit.*, en Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L., *op. cit.*, p. 23.

71 Véase la Ley estatal 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona (LEB), la Ley 22/2006, 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid (LCREM) y la Ley catalana 22/1998, de Carta Municipal de Barcelona.

72 El artículo 83.4 del Estatuto catalán establece que «La Generalitat debe determinar y fijar los mecanismos para la financiación de los nuevos servicios derivados de la ampliación del espacio competencial de los gobiernos locales». La ley valenciana era una buena oportunidad para adoptar

una norma semejante en la Comunidad Valenciana. Como dice Jimenez Asensio, R. «en términos más sencillos: cada atribución de nuevas competencias a los gobiernos locales deberá venir acompañada de la pertinente financiación [...] Se trata, sin duda, de una trascendental previsión que, salvo aplicación torticera, redundará en beneficio de la autonomía financiera de los gobiernos locales de Cataluña» («El gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones», *op. cit.*, p. 79).

73 «El Fondo [...] debería contemplar, al menos, los siguientes criterios de reparto de la cuantía que se asigne en los Presupuestos de la Generalitat Valenciana: número de habitantes de derecho de cada municipio, esfuerzo fiscal medio de cada municipio y porcentaje inverso de la capacidad tributaria de cada ayuntamiento [...] si bien dentro del primer criterio deberá contemplar un coeficiente corrector en beneficio de los municipios pequeños» (*Consideraciones al Borrador de Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 27 de febrero de 2009, pp. 17-19).

74 Al respecto, véase Lasarte Álvarez, J. y Ramos Prieto, J. *Financiación local y participaciones en tributos autonómicos. Reflexiones sobre un mandato constitucional pendiente de cumplimiento*, Granada, Comares, 2009.

pia Memoria Económica del proyecto establece «tampoco supone un costo económico inmediato ya que se remite en cuanto a su dotación a las futuras Leyes de Presupuestos de la Generalitat, por lo que será en ellas en las que se cuantificará el mismo».⁷⁵

Por lo demás, en términos generales contrasta una regulación excesiva, minuciosa y posiblemente innecesaria de algunas dimensiones del régimen local que ya cuentan con un marco regulador suficiente⁷⁶ con la escasez de regulación de otras dimensiones del régimen local que requerirían de una mayor o más sistemática normativización⁷⁷ junto con una cierta proclividad a remitir a otras regulaciones ya sean autonómicas futuras o básicas del Estado ya se trate de leyes,⁷⁸ decretos⁷⁹ o reglamentos.⁸⁰

V. Conclusión

El proyecto de ley de régimen local de la Comunidad Valenciana que se está tramitando en los momentos que se escriben estas líneas en las Cortes Valencianas es una buena oportunidad no sólo para adecuar la legislación local a las necesidades de los entes locales valencianos en el marco del estado de las autonomías, sino que también puede permitir dar pasos adelante en un fortalecimiento de los entes locales que redunde a la postre en mejores servicios y calidad de vida democrática de los ciudadanos. En ese sentido, la valoración del proyecto en su estado actual tiene muchos puntos positivos pero nos deja un sabor agrídulce pues recorre a medias un camino que sería deseable y no aprovecha todos los recursos que han sido ya dispuestos en numerosos trabajos doctrinales y en la práctica local de otras comunidades y países. Podría decirse que esta

75 La enmienda de modificación socialista a este artículo establece una cuantía inicial «formada por un porcentaje igual al 2,5 por ciento de las cantidades resultantes por todos los conceptos en el presupuesto consolidado de ingresos de la Generalitat, sin que en ningún caso, la cantidad pueda ser inferior a trescientos millones de euros». Además tampoco se establecen en el proyecto garantías respecto a los criterios de distribución del fondo entre los municipios como sí que hace, también, la enmienda de modificación socialista a este artículo.

76 Véase *Consideraciones al Borrador de Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 27 de febrero de 2009, p. 4.

77 Especialmente en materia de garantías para los entes locales como puede ser, por ejemplo, estableciendo criterios en relación a distribución de ayudas o régimen de financiación por parte de diputaciones provinciales o de la Generalitat hacia los entes locales.

78 Así, por ejemplo, la transferencia o delegación a las Diputaciones (arts. 51.2 y 147); la coordinación de funciones de las Diputaciones (art. 53); la división comarcal (art. 54); la creación de entidades metropolitanas (art. 76); la transferencia de competencias a las entidades locales (art. 146.2). Véase en el mismo sentido *Consideraciones al Borrador de Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 27 de febrero de 2009, p. 9.

79 Así, por ejemplo, los regímenes especiales (art. 40); la gestión compartida (art. 47); la delegación de competencias (arts. 147.2 y 149); los órganos de colaboración (Disposición Final Primera); la adaptación de las enti-

dades locales (Disposición Final Tercera). Véase también *Consideraciones al Borrador de Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 27 de febrero de 2009, p. 9.

80 Así, por ejemplo, el registro de las entidades locales (art. 4); el deslinde de términos municipales (art. 7.2); la alteración de términos municipales (art. 15.4); el Consell Tècnic de Delimitació Territorial (art. 19.1); la denominación de los municipios (art. 22.2); los regímenes especiales (art. 40.2); la supresión voluntaria de municipios (art. 48.2); el procedimiento para la creación de entidades locales (art. 63.3); los órganos de gobierno provisionales (art. 65); la modificación de entidades locales (art. 73); el procedimiento de constitución de las mancomunidades (art. 90.3); las mancomunidades de interés preferente (art. 108.2); el libro de actas (art. 123.3); las retribuciones de miembros de las corporaciones locales (art. 131); la Comisión Interdepartamental de Coordinación de Políticas Locales (art. 154); el deber de información (art. 155.1); el personal de las entidades locales (art. 160.3); el registro de méritos del personal (art. 166); el procedimiento de creación de agrupaciones (art. 163.3); el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal (art. 164); los sistemas de provisión de personal (art. 173.3); y la participación de los municipios en las dotaciones del Fondo de Cooperación Municipal (art. 203.4). Véase *Consideraciones al Borrador de Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 27 de febrero de 2009, pp. 8-9.

nueva legislación, en el caso de ser aprobada en los términos recogidos por el proyecto legislativo, se enmarca como otras anteriores en la natural desconfianza que las comunidades autónomas vienen demostrando hacia el nivel de gobierno local y que ha llevado a buena parte de la doctrina a afirmar que «la legislación autonómica no se ha caracterizado ni por la defensa y ampliación del ámbito competencial local, especialmente municipal, ni por la efectividad de los mecanismos de coordinación y cooperación entre la Comunidad Autónoma y los entes locales».⁸¹

En definitiva, habría que recordar al legislador valenciano la afirmación de Parejo Alonso según la cual «todos los entes mencionados en el artículo 137 de la Constitución española tienen una misma posición y función constitucional, la organización del poder público y su ejercicio para la realización del pluralismo político en su vertiente territorial, diferenciándose por los intereses que institucionalizan y a cuya gestión sirven»⁸² y esperar que aprovechen el trámite parlamentario para corregir los desajustes constitucionales analizados y mejorar el proyecto en la medida de lo posible en beneficio de los ciudadanos y de los entes locales de la Comunidad Valenciana.

81 Tudela Aranda, J. «La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 129, que cita a Luis Ortega Álvarez en el mismo sentido.

82 Parejo Alfonso, L. «La autonomía local en la Constitución» en Muñoz Machado, S. (dir.) *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid, Civitas, 2003, p. 20.

VI. Bibliografía

- ALCÓN YUSTAS, M. F.: «Luces y sombras en el conflicto en defensa de la autonomía local» en *Actas del V Congreso de la ACE*, Valencia, 2006.
- ÁLVAREZ CONDE, E.: «La segunda descentralización» en *Revista Veintiuno*, núm. 54, 2002.
- ARNALDO, E.: «Las competencias estatales y autonómicas para regular el régimen local» en *El Consultor*, núm. 7 bis, 15 de abril de 2006.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: *Manual de Administración Local*, Madrid, 2006.
- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M.: *El principio de subsidiariedad y la administración local*, Madrid, Marcial Pons, 1999.
- BLANCO, A.: «Comentarios al proyecto de Ley Básica del Gobierno y Administración Local» en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 13, 2006.
- CAAMAÑO RODRÍGUEZ, F.: «Autonomía local y constitucional: dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004.
- CALDERÓ, A. y ZAFRA, M.: «El gobierno municipal, del voluntarismo a la gobernanza» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 25, 2002.
- CANALES ALIENDE, J. M.: «La democracia participativa local» en *Sistema*, núm. 184-185, pp. 191-201, 2005.
- «Algunas reflexiones sobre gobernabilidad y Pacto Local» en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 2-3, julio 2002-junio 2003.
- CARRILLO LÓPEZ, M.: «La administración local en la reforma de los Estatutos de Autonomía» en *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2005.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. M. (Coord.): *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 262, 2005.
- CLIMENT BARBERÁ, J. y BAÑO LEÓN, S. M. (Coord.): *Nuevas perspectivas del régimen local*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- COBO NAVARRETE, I.: «La potestad normativa local ante la reforma del régimen local» en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. extraordinario, julio 2006.
- CUESTA MARTÍNEZ, A.: «La autonomía local en el Estado de las Autonomías» en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 2 y 3, Madrid, 2002.
- EZQUIAGA, I.: *Guía de la política pública local*, Madrid, Consultores de las Administraciones Públicas, 2008.
- FERNÁNDEZ FUENTES, A. S.: *Administración Local: casos prácticos*, Madrid, Centro de Estudios Financieros, 2005.
- FERNÁNDEZ IBAÑEZ, J. (dir.): *Anuario Económico Local 2008*, Diputación de Barcelona, 2009.
- FERRER I JACAS, J.: «Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local» en *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2006.
- FONT I LLOVET, T. y otros: *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- FONT I LLOVET, T.: «El gobierno local en la reforma del Estado de las Autonomías» en *Anuario de Gobierno Local 2004*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2005.
- «El gobierno local y los nuevos Estatutos de Autonomía» en *Anuario de Gobierno Local 2005*, Barcelona, 2006.
- «La participación de los municipios en las Comunidades Autónomas ante la reforma de los Estatutos de Autonomía» en *Cuadernos Goberna*, núm. 19, MAP, 2005.
- «Estado autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo» *Anuario de Gobierno Local*, 2005.
- «La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los Estatutos» en *Anuario de Gobierno Local 2003*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2004.
- «Autonomía local y Estatutos: crónica de un compromiso» en *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2006.
- FONT, T., VELASCO, F. y ORTEGA, L.: *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, 2006.
- GALÁN GALÁN, A.: *La potestad normativa autonómica local*, Barcelona, 2001.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: «Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del Derecho local» en *Parlamento y Constitución*, núm. 6, 2002.
- GARCÍA ROCA, J.: «La primera sentencia sobre el conflicto de defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 13, 2007.
- GARCÍA RUBIO, F.: *Elementos de organización municipal*, Madrid, 2003.
- *La segunda descentralización: bases para pactos locales en las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2003.
- GARCÍA, A.: «La gobernanza en el ámbito local. Realidad y perspectivas» en *Cuadernos Goberna*, núm. 20, MAP, 2005.

- GARCÍA, M. J.: «La autonomía municipal en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y Administración Local» en *Revista de Estudios Locales*, núm. 93, 2006.
- «La revisión del ámbito competencial de las entidades locales: hacia una ampliación de su autonomía» en *Revista de Estudios Locales*, núm. 85, 2005.
- GOMÁ, R. y BLANDO, I.: *Gobierno local y redes participativas*, Barcelona, Ariel, 2002.
- GONZÁLEZ RIVAS, J. J.: «La autonomía local en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 9, 2005.
- GRECIET GARCÍA, E.: «El contenido de la ley de medidas para la modernización del gobierno local y su desarrollo por los parlamentos autonómicos» en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 4, 2003.
- IGLESIAS MARTÍN, A. *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las entidades locales*, Barcelona, Ariel, 2002.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «El gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 13, 2007.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, G.: «Configuración constitucional y tutela de la autonomía local» en *Revista Andaluza de la Administración Pública*, núm. 51, 2003.
- LÓPEZ-MEDEL BASCONES, J.: *Autonomía y descentralización local*, Madrid, la Ley, 2003.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: «La hacienda Local en los nuevos estatutos de autonomía» en *Estudios Financieros Revista de Contabilidad y Tributos*, núm. 299, 2008.
- MAURÍ MAJÓS, J.: «Análisis general del Estatuto básico del empleado público: problemas, soluciones y huidas» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 19, 2009.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local*, Madrid, 2005.
- MORELL OCAÑA, L.: «La autonomía local» en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 13, 2006.
- «La dinámica provincial a partir de la Constitución» en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300-301, Madrid, 2006.
- NARANJO DE LA CRUZ, R. *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en España y en Alemania*, Madrid, INAP, 2003.
- OCDE (2006): *La modernización del Estado: el camino a seguir*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), p. 268.
- Serie: Estudios y Documentos. Traducción de: ‘*Modernising Government: The Way Forward*’, edición previa de la propia OCDE (inglés y francés), 2005.
- ORDUÑA REBOLLO, E.: *Historia del municipalismo español*, Madrid, Iustel, 2005.
- ORDUÑA REBOLLO, E. y COSCULLUELA MONTANER, L.: *Historia de la legislación de régimen local*, Madrid, Iustel, 2008.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L.: «Reforma local y Estatutos de Autonomía» en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300-301, Madrid, 2006.
- «Comunidades Autónomas y entes locales» en *Informe sobre Comunidades Autónomas 2003*, Barcelona, 2004.
- «Diferenciación frente a uniformidad en la organización territorial local» en *Anuario de Gobierno Local 1999, 2000*.
- «Las competencias como paradigma de la autonomía local» en *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario, 2000.
- «Régimen local y Estatutos de Autonomía» en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 12, Madrid, 2006.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R. y FUENTEAJA PASTOR, J. A. (coords.): *Reforma y retos de la administración local*, 2007.
- PAJEJO ALFONSO, L.: «Estado autonómico y régimen local» en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 42, 2001.
- «La autonomía local en la Constitución» en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid, Civitas, 2003.
- «Una visión sobre la Ley de modernización del gobierno local» en *Anuario de Gobierno Local 2004, 2005*.
- PAVANI, G. y PEGORARO, L.: *Municipios de Occidente. El gobierno local en Europa y en las Américas*, Universidad Libre de Colombia, 2008.
- PEREIRA SOLÉ, A.: «El régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña» en *Anuario de Gobierno Local*, 2004.
- PORRAS RAMÍREZ, J. M.: «El autogobierno local en el Estado autonómico. Premisas para una reforma necesaria» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 75, 2005.
- REBOLLO, M.: *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Valencia, 2007.
- REQUEJO PAGÉS, J. L.: «Garantía de autonomía local y estatutos de autonomía» en *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2006.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, P.: «El nuevo diseño de las competencias locales» en *QDL Estudios*, núm. 13, 2007.

- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M. (coord.): «La política sobre las grandes ciudades y las áreas metropolitanas» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 24 (monográfico), 2002.
- RUIZ-RICO RUIZ, G.: «Algunas reflexiones en torno a la dimensión constitucional de la gobernanza y su aplicación a la esfera política local», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. extraordinario, julio 2006.
- «Limitaciones constitucionales al principio de subsidiariedad local» en *RVAP*, núm. 61, 2001.
- «Niveles de organización territorial y reformas de los Estatutos de Autonomía» en FONT Y LLOVET, T.: en *Anuario de Gobierno Local 2004*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2005.
- SALVADOR CRESPO, M.: «Gobierno Local» en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 2, 2006.
- «La provincia ante una nueva encrucijada: la reforma de la legislación básica y de los Estatutos de Autonomía» en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. extraordinario, julio 2006.
- «La provincia en el Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración Local», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 13, 2006.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: «Balance de la reforma legal sobre el régimen de los municipios de gran población» en *Anuario del Gobierno Local 2004*, 2005.
- SERRANO GÓMEZ, M. D.: «El pacto Local: valoración en perspectiva» en *Revista de Estudios Locales*, núm. 93, 2006.
- SOSA WAGNER, F.: *Manual de Derecho Local*, Pamplona, Aranzadi, 2005.
- SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: «Desarrollo autonómico y desarrollo local a los veinte años del Estatuto de Autonomía para Andalucía» en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 48, 2002.
- SUERO SALAMANCA, J. A.: «El papel de los Consejos Económicos y Sociales a nivel local», *Actualidad Administrativa*, I (11), pp. 1294-1302, 2005.
- TORRES COBAS, F.: «Estudio comparado de las reformas de los gobiernos locales contenidas en el anteproyecto de la ley básica del Gobierno y la Administración Local y en los proyectos de modificación de los Estatutos de Autonomía» en *Anuario de Gobierno Local 2005*.
- «La autonomía local en España en los albores del siglo XXI» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 2, 2003.
- «El gobierno local en la reforma de los Estatutos» en *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2005.
- TOSCANO GIL, F.: *Autonomía y potestad normativa local*, Granada, 2006.
- TRONCOSO, A.: «La autonomía local: garantía institucional, desarrollo político y dificultades prácticas» en *Estudios de Derecho Constitucional*, Valencia, 2001.
- TUDELA ARANDA, J.: «La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006.
- VALLÉS, J. M. y BRUGUÉ, Q.: «El Gobierno local», en ALCANTARA, M. y MARTÍNEZ, M. A. (eds.) *Política y Gobierno en España*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2001.
- VELASCO CABALLERO, F.: «Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los Estatutos de Autonomía» en *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2004.
- «Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales» en la obra colectiva *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Barcelona, 2004.
- *El derecho local: sistema de fuentes*, Madrid, Marcial Pons, 2009.
- «Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del derecho local» en *Anuario de Gobierno Local 2005*, 2006.
- VILALTA I FERRER, M.: «La financiación local ante la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña» en *Anuario de Administración Local*, núm. 1, 2005.
- VILALTA REIXACH, M.: «Nuevas formas de participación de los entes locales: el Consejo de los Gobiernos Locales» en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2, 2006.
- «La financiación local ante la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña» en *Anuario de Gobierno Local 2005*, 2006.
- VV.AA.: *Anuario de Gobierno Local*, desde 2001.
- VV.AA.: «Democracia Municipal participativa» en *Temas para el Debate*, núm. 90, pp. 25-48, 2002.
- VV.AA.: *La nueva descentralización. De la reforma del régimen local de 1999 al Pacto Local II*, Valencia, Diputación de Valencia, 2003.
- VV.AA.: *El régimen local en la reforma de los Estatutos de autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- VV.AA.: Número monográfico 24 sobre la regulación y la problemática de la gobernabilidad de las grandes ciudades en Europa, de la revista editada por el INAP, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*.
- VV.AA.: *25 años de democracia municipal*, Gijón, TREA, 2005.