



Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido

Francisco Velasco Caballero (dir.)
Silvia Díez Sastre (coord.)
Alfredo Galán Galán (coord.)
José M.^a Rodríguez de Santiago (coord.)
Juan Arrieta Martínez de Pisón
Ana de Marcos Fernández
Mónica Domínguez Martín
Andrés García Martínez
Luis Medina Alcoz
Julia Ortega Bernardo
Félix Alberto Vega Borrego
Marc Vilalta Reixach



Francisco Velasco Caballero

Director del Instituto de Derecho Local y catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid. Es codirector del máster de Derecho y Administración Local. Ha publicado diversos trabajos sobre organización y Derecho local; entre ellos, recientemente, *Derecho local. Sistema de fuentes* (2009). En la actualidad es *Visiting Scholar* en el Great Cities Institute de la Universidad de Illinois (Chicago).

Silvia Díez Sastre

Profesora contratada doctora de Derecho Administrativo y secretaria académica del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid. Su investigación se centra en el estudio de los gobiernos locales, las estructuras administrativas en la Unión Europea y la autovinculación de la Administración desde un punto de vista comparado con Alemania, Reino Unido y Canadá. Es becaria postdoctoral de la Fundación Alexander-von-Humboldt en el European Legal Studies Institute de la Universidad de Osnabrück.

Alfredo Galán Galán

Licenciado en Derecho por la Universidad de Bolonia y profesor titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Barcelona. Entre sus líneas de investigación se encuentran el estudio de las fuentes del derecho, la organización territorial y los gobiernos locales.

José M.^a Rodríguez de Santiago

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Autónoma de Madrid. Sus ámbitos preferentes de investigación se centran últimamente en la metodología del Derecho público, los derechos fundamentales y la Administración del Estado social. Ha sido letrado del Tribunal Constitucional y becario Humboldt en la Universidad de Heidelberg.

Juan Arrieta Martínez de Pisón


Catedrático de Derecho Financiero y Tributario en la Universidad Autónoma de Madrid. Una de sus líneas de investigación es la financiación local, habiendo publicado numerosos trabajos, como *La Administración electrónica en el ámbito tributario local* (2010), y dictado conferencias en distintos foros sobre dicha materia. En la actualidad es co-director del máster en Derecho y Administración Local de la Universidad Autónoma de Madrid.

Ana de Marcos Fernández

Profesora contratada doctora en la Universidad Autónoma de Madrid, miembro de su Instituto de Derecho Local y coordinadora del curso superior de Estudios Territoriales y Urbanísticos del INAP. Su actividad investigadora se centra en la propiedad constitucional y las garantías patrimoniales en la Constitución de 1978, el Derecho de organización, los gobiernos locales, la jurisprudencia constitucional sobre fuentes del Derecho, el Derecho de aguas y costas, y la protección civil.

**GOBIERNOS LOCALES EN ESTADOS FEDERALES
Y DESCENTRALIZADOS:
ALEMANIA, ITALIA Y REINO UNIDO**

Con(Textos)A/12



GOBIERNOS LOCALES EN ESTADOS FEDERALES Y DESCENTRALIZADOS: ALEMANIA, ITALIA Y REINO UNIDO

Francisco Velasco Caballero (dir.)

Silvia Díez Sastre (coord.)

Alfredo Galán Galán (coord.)

José M.^a Rodríguez de Santiago (coord.)

Juan Arrieta Martínez de Pisón

Ana de Marcos Fernández

Mónica Domínguez Martín

Andrés García Martínez

Luis Medina Alcoz

Julia Ortega Bernardo

Félix Alberto Vega Borrego

Marc Vilalta Reixach



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Institut d'Estudis Autònomic

BIBLIOTECA DE CATALUNYA - DATOS CIP

Gobiernos locales en estados federales y descentralizados : Alemania, Italia y Reino Unido. – (Con(textos) A ; 12)

Bibliografia

ISBN 9788439383611

I. Velasco Caballero, Francisco, dir. II. Institut d'Estudis Autonòmics (Catalunya) III. Col·lecció: Con(textos) A ; 12

1. Administració local – Alemanya 2. Federalisme – Alemanya 3. Administració local – Itàlia 4. Federalisme – Itàlia 5. Administració local – Gran Bretanya 6. Federalisme – Gran Bretanya
342.24(430+450+410)

El IEA no se identifica necesariamente con las opiniones de los autores de esta obra ni se responsabiliza de las mismas, como tampoco de los datos o documentos externos que hayan sido incorporados al texto.

© De los autores, por los respectivos capítulos

© Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics

Primera edició: mayo de 2010

Tirada: 1.000 ejemplares

ISBN: 978-84-393-8361-1

Depósito legal: B.26399-2010

Impresión: El Tinter, SAL (empresa certificada ISO 9001, ISO 14001 y EMAS)

CÓMO SE HA HECHO ESTE LIBRO	23
EQUIPO INVESTIGADOR	27
LISTA DE ABREVIATURAS	29

INFORMES NACIONALES

ALEMANIA	35
I. INTRODUCCIÓN AL SISTEMA FEDERAL DE ALEMANIA Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE SU RÉGIMEN LOCAL	37
1. Datos generales sobre la República Federal Alemana	37
2. La evolución histórica del régimen local en Alemania	38
2.1. El origen de la regulación local en Alemania	38
2.2. La Ordenanza de las Ciudades del barón del Imperio von Stein. La evolución del Derecho municipal hasta 1918	39
2.3. La autonomía local como institución constitucionalmente garantizada hasta el fin de la República de Weimar	42
2.4. La legislación municipal nacionalsocialista	42
2.5. El desarrollo del régimen local a partir de la <i>Grundgesetz</i>	43
2.6. La autonomía local de los <i>Länder</i> de la antigua República Democrática Alemana tras la Unificación	44
2.7. La influencia de la Unión Europea en el ámbito local	45
2.8. La Administración local alemana en el siglo XXI: hacia un nuevo modelo de gestión pública	47
3. La organización del Estado federal	47
3.1. El marco constitucional	47
3.2. La distribución de competencias de carácter legislativo entre la Federación y los <i>Länder</i>	49
3.3. La distribución de competencias administrativas o de ejecución. Especial referencia a las competencias de los municipios sobre la ejecución de las leyes federales y de las leyes de los <i>Länder</i>	52
3.3.1. La ejecución de las leyes federales a través de los <i>Länder</i> , como competencia propia de éstos, de acuerdo con el art. 84 GG	52
3.3.2. La ejecución de las leyes federales a través de los <i>Länder</i> por delegación del <i>Bund</i> , según el art. 85 GG	53
3.3.3. La ejecución de las leyes federales por autoridades federales o personas jurídico-públicas federales, según los arts. 86 y ss. GG	54
3.3.4. La ejecución de las leyes federales y las entidades locales	56

II. LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL.....	56
1. Introducción.....	56
2. La garantía constitucional de la autonomía municipal	57
2.1. Vertiente subjetiva de la garantía de la autonomía municipal.....	57
2.2. Vertiente objetiva de la autonomía municipal	58
2.3. Vertiente de la protección jurisdiccional de la autonomía municipal	63
3. Otras garantías específicas de la posición constitucional de los municipios en la <i>Grundgesetz</i>	64
4. La garantía constitucional de la autonomía de los <i>Kreise</i>	64
5. La garantía de la autonomía local en las Constituciones de los <i>Länder</i>	66
III. RÉGIMEN MUNICIPAL.....	68
1. Presentación.....	68
2. Competencia normativa sobre régimen local	70
3. Planta de la administración municipal. Clasificación de los municipios	70
4. Organización municipal. Los distintos sistemas de organización municipal: Modelos de <i>Kommunalverfassungen</i>	72
4.1. Sistema (o “Constitución”) de Asamblea de los <i>Länder</i> del Sur (<i>Süddeutsche Ratsverfassung</i>)	72
4.2. Sistema o “Constitución” de alcalde de Renania (<i>Rheinische Bürgermeisterverfassung</i>)	73
4.3. Sistema o “Constitución” de Magistratura (<i>Magistratsverfassung</i>)	73
4.4. Sistema o “Constitución” de Asamblea de Alemania del Norte (<i>Norddeutsche Ratsverfassung</i>) o sistema o “Constitución” de Directorio (<i>Direktorialverfassung</i>)	74
5. Organización municipal: estructura organizativa interna de los municipios	75
5.1. Elementos estructurales básicos de la organización interna	75
5.1.1. Los órganos básicos de la organización.....	75
5.1.2. Modelos de distribución de competencias entre el Pleno y el alcalde.....	76
5.2. La influencia de los intentos de modernización de la Administración sobre la organización interna de los municipios.....	77
5.3. El Pleno.....	78
5.3.1. El Pleno como órgano de la Corporación local	78
5.3.2. La posición jurídica del miembro del Pleno (<i>Gemeinderatsmitglied</i>).....	80
5.4. El alcalde	81
5.4.1. Las competencias del alcalde.....	82
5.5. Procedimiento para la resolución de conflictos de competencias entre órganos municipales (<i>Kommunalverfassungsverfahren</i>).....	85
6. Competencias municipales.....	87
6.1. Clases de competencias municipales.....	88
6.2. Competencias municipales en <i>Länder</i> con sistema dualista	89
6.3. Clasificación de las competencias en <i>Länder</i> con un sistema monista	91
6.4. Clases de control o “tutela” sobre el ejercicio de competencias locales....	92
7. Poder normativo municipal.....	94

7.1. Ámbito material de la potestad normativa local.....	95
7.2. Competencia para su aprobación.....	95
7.3. Requisitos formales y materiales	96
8. Servicios públicos municipales.....	97
8.1. Cuestiones generales: distinción entre “actividades económicas” y “no económicas”	97
8.2. Formas de gestión de los servicios públicos locales.....	101
8.2.1. En régimen de Derecho público	101
8.2.2. En régimen de Derecho privado	102
IV. RÉGIMEN SUPRAMUNICIPAL	106
1. Los <i>Kreise</i>	106
1.1. Cuestiones generales	106
1.2. Competencias.....	108
1.3. Organización interna del <i>Kreis</i>	111
1.4. El ejercicio de competencias como Administración delegada del <i>Land</i> (<i>untere staatliche Verwaltungsbehörde</i>)	112
2. Las ciudades no integradas en un <i>Kreis</i>	113
3. Otras formas de asociación y agrupación municipal (<i>Gemeindeverbände</i>) distintas al <i>Kreis</i>	114
3.1. Las comunidades municipales o <i>Gesamtgemeinde</i>	115
3.2. Las agrupaciones locales superiores o <i>höhere Gemeindeverbände</i>	116
3.3. Formas de colaboración intermunicipal, en especial, las mancomunidades o <i>Zweckverbände</i>	117
3.3.1. Las mancomunidades (<i>Zweckverbände</i>)	117
3.3.2. Otras fórmulas de cooperación intermunicipal	117
3.3.3. Áreas metropolitanas (<i>Stadt-Umland-Verbände</i>).....	118
4. Organizaciones centrales representativas de los intereses locales (<i>Kommunale Spitzenverbände</i>)	118
V. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS. LA TUTELA SOBRE EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO	119
1. Las competencias locales: modelo dualista y modelo monista de articulación de las competencias.....	119
1.1. El modelo dualista (<i>Aufgabendualismus</i>)	119
1.1.1. Competencias propias (<i>Selbstverwaltungsan-</i> <i>gelegenheiten</i>)	119
1.1.2. Competencias delegadas (<i>Auftragsangelegenheiten</i>)	120
1.1.3. Recapitulación.....	121
1.2. El modelo monista (<i>Aufgabenmonismus</i>).....	121
1.3. Comparación de los dos modelos.....	124
2. La tutela de legalidad y la tutela de oportunidad como ejes del sistema de control del ejercicio de las competencias locales	127
2.1. La tutela de legalidad (<i>Rechtsaufsicht</i>)	128
2.2. La tutela material (<i>Fachaufsicht</i>).....	128
2.3. Cuadros sobre la tutela jurídica y material, preventiva y represiva.....	129

VI. DEMOCRACIA LOCAL. LA PARTICIPACIÓN DE LOS VECINOS EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	130
1. Residentes de hecho y vecinos con derecho de sufragio.....	130
2. Las elecciones locales (en especial, las municipales).....	132
3. Formas de democracia directa en la Administración municipal.....	134
3.1. La Asamblea de Vecinos (<i>Bürgerversammlung</i>).....	134
3.2. La iniciativa popular (<i>Bürgerantrag</i>).....	134
3.3. La propuesta de consulta popular local y la propia consulta popular (<i>Bürgerbegehren</i> y <i>Bürgerentscheid</i>).....	134
VII. LA FINANCIACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN ALEMANIA	136
1. Introducción.....	136
2. La autonomía financiera municipal.....	139
3. Los llamados impuestos reales (<i>Realsteuern</i>).....	140
3.1. El IBI y el IAE como impuestos municipales: la competencia sobre el rendimiento.....	140
3.2. La competencia normativa.....	142
3.2.1. La regulación federal de estos impuestos.....	142
3.2.2. La regulación de los tipos de gravamen (<i>Hebesätze</i>) por los municipios.....	142
3.3. La competencia administrativa o de gestión.....	145
4. La configuración del IBI.....	146
4.1. La regulación del Impuesto.....	146
4.2. El objeto del Impuesto.....	147
4.3. El contribuyente del Impuesto.....	149
4.4. El devengo y el período impositivo.....	150
4.5. La liquidación del Impuesto.....	151
5. Importancia del IBI para la Hacienda Local.....	152
6. Valoración del IBI.....	153
7. El Impuesto sobre Actividades Económicas.....	155
8. Los impuestos municipales sobre el consumo y el gasto local.....	157
9. La participación de los municipios en el impuesto sobre la renta de las personas físicas.....	161
9.1. La introducción en el sistema de financiación municipal de la participación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.....	161
9.2. La finalidad de la participación de los municipios en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.....	163
9.3. La determinación de la participación municipal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.....	164
9.3.1. El reparto de la recaudación del impuesto entre los distintos <i>Länder</i>	164
9.3.2. El reparto entre los municipios del respectivo <i>Land</i> de los recursos de la participación municipal en el impuesto sobre la renta.....	166
9.4. Importancia para la Hacienda local de la participación municipal en el impuesto sobre la renta.....	173

9.5. Valoración de la participación en el impuesto sobre la renta para la Hacienda municipal	176
10. La participación municipal en el IVA	180
10.1. La finalidad de la participación municipal en el IVA.....	180
10.2. El porcentaje de la participación municipal en el IVA.....	181
10.2.1. La regulación del porcentaje nominal de participación.....	181
10.2.2. Los descuentos previos a favor del <i>Bund</i> y el porcentaje real de la participación municipal en la recaudación total del IVA.....	181
10.3. La determinación del importe de la participación municipal del IVA que corresponde a cada municipio.....	184
10.4. Importancia para la Hacienda local de la participación municipal en el IVA.....	185
10.5. Valoración de la participación municipal en el IVA para la Hacienda local.....	187
11. Tasas y contribuciones especiales	189
12. La compensación financiera local (<i>kommunaler Finanzausgleich</i>).....	190

ITALIA 193

I. LA AUTONOMÍA LOCAL EN EL ORDENAMIENTO ITALIANO. SUS TEXTOS LEGALES ..	195
1. La posición de los Gobiernos locales en la Constitución italiana de 1948	195
2. La evolución legislativa posterior: de la Ley 142/1990 hasta la Ley Constitucional 3/2001.....	196
3. La Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre	198
4. Principales novedades de la reforma constitucional de 2001.....	199
4.1. El reconocimiento de todos los niveles territoriales como componentes constitutivos de la República italiana	200
4.2. El principio de subsidiariedad en la distribución de las funciones administrativas.....	202
4.3. La autonomía estatutaria y reglamentaria de los Entes Locales	205
4.4. La superación de los controles sobre los Entes Locales.....	206
4.5. La autonomía financiera de los Entes Locales.....	207
5. El nuevo sistema constitucional de distribución de competencias.....	208
5.1. El reparto competencial entre el Estado y las regiones, en general	210
5.1.1. Los nuevos criterios de reparto competencial.....	210
5.1.2. La peculiar distribución de competencias entre el Estado y las regiones especiales	214
5.2. El reparto competencial entre el Estado y las regiones en materia de régimen local, en particular.....	216
5.2.1. Aproximación.....	216
5.2.2. El reparto competencial entre el Estado y las regiones ordinarias	218
5.2.3. El reparto competencial entre el Estado y las regiones especiales.....	222
6. Consideración final metodológica	230

II. RÉGIMEN MUNICIPAL	231
1. Planta de la Administración municipal	231
2. La organización municipal.....	234
2.1. Introducción.....	234
2.1.1. Régimen electoral y forma de gobierno.....	234
2.1.2. Órganos de dirección política y órganos de gestión administrativa.....	236
2.2. La Administración central.....	238
2.2.1. Los órganos políticos.....	238
2.2.2. Los órganos de apoyo y de gestión.....	243
2.2.3. Los órganos de garantía.....	246
2.3. La Administración descentralizada	248
2.3.1. Las circunscripciones de descentralización.....	248
2.3.2. Los “ <i>municipi</i> ”.....	249
2.4. La Administración instrumental. Remisión	250
3. El poder normativo municipal.....	250
3.1. Los tipos de normas locales	250
3.1.1. El Estatuto.....	250
3.1.2. Los reglamentos	252
3.2. Las normas locales en el sistema de fuentes	255
4. Las competencias y los servicios públicos municipales	258
4.1. Marco constitucional	258
4.2. Las funciones municipales en la legislación estatal y regional.....	260
4.3. Los servicios públicos locales.....	265
III. LAS PROVINCIAS Y OTRAS ENTIDADES INTERMUNICIPALES	269
1. El nivel supramunicipal de gobierno local	269
2. Las provincias.....	270
2.1. La organización provincial en Italia.....	270
2.2. Funciones de la provincia	271
2.3. Organización interna de las provincias.....	274
3. Las ciudades metropolitanas.....	275
3.1. Procedimiento de constitución de las ciudades metropolitanas.....	276
3.2. Funciones de las ciudades metropolitanas.....	277
3.3. Organización interna de las ciudades metropolitanas.....	278
4. Las uniones de municipios	278
4.1. Requisitos y procedimiento de constitución de las uniones de municipios.....	279
4.2. Funciones de las uniones de municipios	280
4.3. Organización interna de las uniones de municipios.....	280
4.4. Régimen jurídico de las uniones de municipios	281
5. Las comunidades de montaña.....	281
6. Las comunidades insulares o de archipiélago	282
IV. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS	283
1. Los controles	283
1.1. Planteamiento.....	283

1.2. El control de actos.....	285
1.3. El control de órganos.....	284
1.3.1. Los controles inspectores.....	286
1.3.2. Los controles sustitutivos.....	287
1.3.3. Los controles represivos.....	289
2. La colaboración administrativa.....	292
2.1. Introducción.....	292
2.2. Las entidades asociativas.....	294
2.2.1. El Consorcio.....	294
2.2.2. La Unión de Municipios.....	295
2.3. Las técnicas convencionales.....	295
2.3.1. Los convenios.....	295
2.3.2. Los Acuerdos de programa.....	297
3. La colaboración política.....	298
3.1. Planteamiento.....	298
3.2. Las asociaciones municipalistas, pieza clave de la colaboración política.....	299
3.2.1. Introducción.....	299
3.2.2. La <i>Associazione Nazionale Comuni d'Italia</i>	300
3.3. La participación local en las decisiones de la Unión Europea.....	301
3.3.1. El Comité de las Regiones.....	301
3.3.2. Las técnicas de participación local de la Ley 11/2005, de 4 de febrero.....	302
3.4. La participación local en las decisiones del Estado.....	304
3.4.1. Planteamiento.....	304
3.4.2. La Conferencia Estado-Ciudades y Autonomías Locales.....	306
3.4.3. La Conferencia Unificada o Estado-Regiones-Ciudades y Autonomías Locales.....	307
3.4.4. La comisión parlamentaria para las cuestiones regionales.....	309
3.5. La participación local en las decisiones de la Región.....	309
3.5.1. Introducción.....	309
3.5.2. El Consejo de las Autonomías Locales en los estatutos y leyes regionales.....	311
V. LA DEMOCRACIA LOCAL.....	321
1. La participación ciudadana.....	321
1.1. Introducción: la promoción de la participación ciudadana.....	321
1.2. Los mecanismos de participación ciudadana previstos en la legislación italiana.....	322
1.2.1. Las formas asociativas.....	322
1.2.2. Los organismos de participación popular.....	322
1.2.3. Instancias, peticiones y propuestas.....	323
1.2.4. La consulta popular.....	323
1.2.5. Los referéndums locales.....	324
1.2.6. El Defensor Cívico municipal o provincial.....	325
2. El Sistema electoral.....	326

2.1. Introducción: el sistema electoral local.....	326
2.2. El sistema electoral municipal en el Texto Refundido en materia de Entes Locales.....	327
2.2.1. Elecciones a alcalde y al consejo municipal en los municipios con una población hasta 15.000 habitantes.....	328
2.2.2. Elecciones a alcalde en los municipios con una población superior a 15.000 habitantes.....	329
2.2.3. Elecciones al consejo municipal en los municipios con una población superior a 15.000 habitantes.....	329
2.3. El sistema electoral provincial en el Texto Refundido en materia de Entes Locales.....	330
2.3.1. Elección del presidente de la provincia.....	330
2.3.2. Elección al consejo provincial.....	331
2.4. Causas de inelegibilidad e incompatibilidades.....	331
2.5. Últimos resultados electorales.....	332
VI. FINANCIACIÓN.....	334
1. Antecedentes a la actual estructura territorial y poder financiero en Italia (1948-2001).....	334
2. La reforma constitucional de 2001: la nueva estructura territorial y sus consecuencias sobre el poder financiero y sobre el modelo de financiación (2001-2008).....	338
2.1. La distribución del poder financiero entre el Estado, las Regiones y los Entes Locales.....	339
2.2. La constitucionalización del principio de autonomía financiera.....	342
3. El sistema de financiación de los Entes Locales.....	346
3.1. El poder tributario real de los Entes Locales.....	346
3.2. Los recursos de las haciendas locales.....	350
3.2.1. Tributos propios.....	352
3.2.2. Participación en tributos del Estado.....	355
3.2.3. Transferencias y subvenciones del Estado.....	356
3.2.4. Ingresos patrimoniales y deuda pública.....	358
4. Estructura de los ingresos locales.....	361
REINO UNIDO.....	363
<hr/>	
I. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL REINO UNIDO.....	365
1. Introducción.....	365
2. Las leyes de <i>Devolution</i>	368
2.1. Escocia.....	370
2.2. Gales.....	372
2.3. Irlanda del Norte.....	374
2.4. Estatus de Inglaterra tras las <i>Devolution Acts</i>	376
II. INTRODUCCIÓN A LOS GOBIERNOS LOCALES DEL REINO UNIDO.....	378
1. Formación histórica de los gobiernos locales en el Reino Unido.....	378
2. Características generales del régimen local británico.....	384
III. POSICIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES.....	386

IV. RÉGIMEN MUNICIPAL	389
1. Sistema de fuentes.....	389
1.1. Legislación primaria.....	389
1.1.1. Inglaterra.....	390
1.1.2. Gales.....	391
1.1.3. Escocia.....	391
1.1.4. Irlanda del Norte.....	392
1.2. Legislación secundaria.....	392
1.3. Instrumentos programáticos y convencionales.....	394
2. Planta de la Administración local.....	395
2.1. Cuestiones generales.....	395
2.2. Tipos de autoridades locales.....	396
2.2.1. Inglaterra y Gales.....	396
2.2.2. Escocia.....	399
2.2.3. Irlanda del Norte.....	400
2.2.4. Londres.....	401
2.3. Entidades locales menores.....	403
2.3.1. Inglaterra y Gales.....	403
2.3.2. Escocia.....	405
3. Organización local.....	405
3.1. El Consejo Local. Los miembros electos.....	405
3.2. Personal local.....	409
3.2.1. Cuestiones generales.....	409
3.2.2. Organización.....	411
3.3. Agencias y entidades no elegidas democráticamente (“quangos”).....	414
3.3.1. Cuestiones generales.....	414
3.3.2. Escocia.....	416
3.3.3. Irlanda del Norte.....	417
4. Competencias.....	417
4.1. Cuestiones generales.....	417
4.2. Ámbitos competenciales concretos.....	420
4.2.1. Inglaterra y Gales.....	420
4.2.2. Gales.....	423
4.2.3. Escocia.....	423
4.2.4. Irlanda del Norte.....	424
5. Poder normativo municipal.....	424
6. Servicios públicos locales.....	426
V. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS	427
1. Cuestiones generales.....	427
2. Relaciones de tutela.....	429
2.1. Controles sobre la actividad local, en general.....	429
2.1.1. Inglaterra.....	429
2.1.2. Gales.....	430
2.1.3. Escocia.....	431
2.1.4. Irlanda del Norte.....	431

2.2. Control de la calidad de los servicios públicos.....	432
2.2.1. Evolución de los sistemas de control.....	432
2.2.2. Gales.....	436
2.2.3. Escocia	437
2.2.4. Irlanda del Norte.....	437
2.2.5. En especial, los <i>Comprehensive Performance Assessments</i> ingleses.....	437
2.3. <i>Judicial Review</i> y tribunales locales.....	440
2.4. El Defensor del Pueblo local.....	442
2.4.1. Inglaterra.....	442
2.4.2. Gales	444
2.4.3. Escocia	444
2.4.4. Irlanda del Norte.....	445
3. Relaciones de colaboración.....	445
3.1. Inglaterra	446
3.2. Gales.....	447
3.3. Escocia.....	450
3.4. Excurso: valoración del proceso de <i>devolution</i> en Escocia y Gales	452
3.5. Irlanda del Norte	453
4. Participación de las asociaciones de autoridades locales en niveles supralocales de Gobierno	454
4.1. Inglaterra y Gales	454
4.2. Escocia.....	455
4.3. Irlanda del Norte	455
VI. DEMOCRACIA LOCAL	456
1. La reforma laborista.....	456
2. Sistema electoral de los Consejos locales.....	457
3. Elección directa de los alcaldes.....	462
4. En especial, el régimen electoral de Londres.....	463
5. Administración electoral	464
6. Sistema de partidos: relación con el nivel nacional	465
7. Participación ciudadana en el ámbito local.....	466
7.1. Introducción: relevancia de la participación ciudadana en el ámbito local	466
7.2. Los mecanismos de participación directa.....	468
7.2.1. Participación informativa y consultiva.....	469
7.2.2. Participación mediante la toma de decisiones.....	472
7.2.3. Participación en la ejecución.....	473
VII. FINANCIACIÓN DE LOS ENTES LOCALES	474
1. Introducción.....	474
2. La financiación de las entidades locales en Inglaterra	477
2.1. Los gastos corrientes y los gastos de capital	477
2.2. Financiación de los gastos de capital (<i>capital expenditure</i>)	478
2.2.1. Ingresos procedentes de operaciones de crédito (<i>borrowing</i>)	478

2.2.2. Ingresos procedentes de la enajenación de bienes de capital (<i>capital receipts</i>).....	479
2.2.3. Ingresos procedentes de transferencias de capital (<i>capital grants</i>).....	481
2.2.4. Otros ingresos.....	481
2.3. Financiación de los gastos corrientes (<i>current expenditure</i>).....	482
2.3.1. Consideraciones previas.....	482
2.3.2. Los ingresos procedentes de transferencias (<i>grants</i>).....	484
2.3.3. Los ingresos procedentes de impuestos: el <i>council tax</i>	487
2.3.4. Los ingresos procedentes de tasas (<i>charges</i>).....	492
2.4. Control.....	494
3. La financiación de las entidades locales en Escocia, Gales e Irlanda del Norte....	495
3.1. Escocia.....	495
3.2. Gales.....	496
3.3. Irlanda del Norte.....	497

ESTUDIOS COMPARADOS

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES

503

I. CARACTERIZACIÓN GENERAL.....	505
1. Tipología de normas distributivas de competencias.....	506
1.1. La Constitución estatal.....	506
1.2. Estatutos y constituciones territoriales.....	509
1.3. Posición de las leyes estatales.....	510
2. Asimetría competencial.....	511
3. Función de la autonomía local en la distribución competencial.....	512
II. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL.....	513
1. Distribución por materias.....	514
2. Conexión entre competencias legislativas y administrativas.....	517
III. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN LOS PRINCIPALES ÁMBITOS DEL RÉGIMEN LOCAL.....	518
1. Planta local.....	518
2. Organización.....	520
3. Competencias locales.....	521

POSICIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

525

I. INTRODUCCIÓN: CRITERIOS PARA LA FIJACIÓN DE LA DENSIDAD DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES.....	527
II. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS DETERMINACIONES CONSTITUCIONALES ELEGIDAS PARA LLEVAR A CABO EL ESTUDIO.....	528
1. Reconocimiento constitucional expreso de la autonomía local.....	528

2. Diferenciación constitucional entre municipios y otras entidades locales en cuanto al alcance de su autonomía.....	529
3. Referencia constitucional a un ámbito de competencias municipales	530
4. Reconocimiento expreso de la potestad normativa municipal.....	532
5. Regulación constitucional de los controles sobre las corporaciones locales	533
6. Regulación constitucional de la elección democrática de la corporación local...534	
7. Regulación de la elección directa del alcalde.....	535
8. Reconocimiento de la autonomía financiera de las entidades locales	535
9. Referencia constitucional a ingresos locales específicos	536
10. Regulación constitucional de la alteración territorial de las entidades locales...536	
11. Regulación constitucional de una vía procesal de defensa de la autonomía local	537
12. Posibilidad de garantías supralegales adicionales a las de la Constitución (en constituciones de los estados miembros o estatutos regionales)	538
13. Regulación constitucional de órganos para la participación de las entidades locales en procedimientos decisorios estatales o regionales	539
14. Representación gráfica.....	540
III. LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE UN ÁMBITO DE COMPETENCIAS MUNICIPALES	541
PLANTA LOCAL Y RÉGIMEN MUNICIPAL	545
I. PLANTEAMIENTO	547
II. ORDENACIÓN DE LAS FUENTES DE DERECHO LOCAL	548
1. La garantía de la autonomía municipal como principio rector del sistema de fuentes.....	548
2. La regionalización parcial del régimen local	550
III. PLANTA LOCAL.....	553
1. Fusiones de municipios	553
2. Niveles de gobierno local	556
2.1. La asimetría en la planta local	556
2.2. Estructuras locales unitarias	556
2.3. Estructuras locales multinivel	557
2.4. En especial, el caso de las ciudades capitales	558
3. Planta local y cooperación intermunicipal.....	559
IV. ORGANIZACIÓN MUNICIPAL	560
1. Órganos de carácter político	560
1.1. Modelos de organización en dos y tres órganos.....	560
1.2. La introducción de la elección directa del alcalde.....	561
1.3. La (supuesta) tendencia a la parlamentarización del gobierno municipal	563
2. Órganos de garantía	565
V. PERSONAL AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS	565
1. La profesionalización de la Administración municipal.....	565
VI. PODER NORMATIVO MUNICIPAL.....	567
1. Fundamentos constitucionales	567

2. Los límites al poder normativo municipal: reserva de Ley, principio de subsidiariedad y teoría del <i>ultra vires</i>	568
VII. COMPETENCIAS MUNICIPALES	569
VIII. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	571
1. El control a través de las formas de gestión.....	571
2. El control a través de la eficiencia: el modelo británico de <i>earned autonomy</i>	572
IX. CONCLUSIONES	574

RÉGIMEN SUPRAMUNICIPAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES 577

I. PREVISIONES CONSTITUCIONALES	579
1. Previsiones constitucionales y alcance de la legislación territorial en la configuración del régimen supramunicipal.....	579
2. La garantía constitucional de la autonomía local con respecto a las organizaciones supramunicipales	580
II. LOS DISTINTOS MODELOS DE ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN SUPRAMUNICIPAL ..	581
1. Modelos multinivel de organización supramunicipal: Italia y Alemania.....	582
2. Modelo unitario de organizaciones supramunicipales: el caso de Reino Unido ..	584
III. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA BÁSICA Y NECESARIA EN EL NIVEL SUPRAMUNICIPAL DEL GOBIERNO LOCAL: PROVINCIAS EN ITALIA, <i>KREISE</i> EN ALEMANIA Y <i>COUNTY COUNCILS</i> EN GRAN BRETAÑA	585
1. Caracterización general: la unidad organizativa supramunicipal básica	585
2. Los diferentes modelos de organizaciones jurídico-administrativas supramunicipales atendiendo a la naturaleza de las competencias que ejercen y al grado de control que sobre las mismas se implanta por el <i>Land</i> , región o nación.....	588
2.1. Las competencias de las organizaciones locales británicas y su control: reducida descentralización que se otorga en función de la eficacia alcanzada.....	589
2.2. Análisis comparativo de los modelos alemán e italiano de ejercicio de competencias supramunicipales y su control	589
2.2.1. Competencias atribuidas o asumidas como “propias” por las organizaciones supramunicipales.....	589
2.2.2. Ejercicio de competencias delegadas	592
2.2.3. Conclusión	593
3. Modelos de organización interna de las estructuras organizativas supramunicipales de carácter básico y necesario	594
IV. ORGANIZACIONES NO NECESARIAS EN EL NIVEL SUPRAMUNICIPAL DEL GOBIERNO LOCAL	595
V. ORGANIZACIONES DE ESTRUCTURA SIMILAR A LA REGIONAL EN EL NIVEL SUPRAMUNICIPAL DEL GOBIERNO LOCAL	597
VI. FORMAS DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS	597
1. Formas de cooperación local que dan lugar a la formación de una entidad	598
1.1. Formas italianas.....	598
1.2. Formas alemanas.....	600

2. Otras formas de cooperación intermunicipal que no dan lugar a la formación de una entidad.....	601
VII. CONCLUSIONES	602

LA COLABORACIÓN POLÍTICA DE LAS INSTANCIAS TERRITORIALES SUPERIORES CON EL GOBIERNO LOCAL 607

I. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO	609
II. APROXIMACIÓN A LA COLABORACIÓN POLÍTICA CON EL GOBIERNO LOCAL EN ESTADOS DESCENTRALIZADOS	610
1. Las similitudes.....	610
1.1. El impulso municipalista	610
1.2. El impulso regional y estatal	612
1.3. El impulso europeo	614
2. Las diferencias.....	616
2.1. El número y el arraigo de las asociaciones de Entes Locales	616
2.2. El número y la variedad de Entes Locales	617
2.3. La posición constitucional del Gobierno local y la garantía constitucional o estatutaria de mecanismos de colaboración política	618
2.4. Las dinámicas cooperativas	619
2.5. La estructura territorial del Estado y la distribución de competencias en materia de régimen local	621
III. LOS MODELOS DE COLABORACIÓN POLÍTICA CON EL GOBIERNO LOCAL	622
IV. LA COLABORACIÓN POLÍTICA CON EL GOBIERNO LOCAL ANTES DE LOS PROCESOS DE REDISTRIBUCIÓN DEL PODER	626
1. El modelo de relación secuencial: Alemania	626
2. El modelo de relación directa o <i>per saltum</i> : Reino Unido y España	628
2.1. Reino Unido	628
2.2. España	629
3. El modelo de relación triangular: Italia.....	630
V. LA COLABORACIÓN POLÍTICA CON EL GOBIERNO LOCAL DESPUÉS DE LOS PROCESOS DE REDISTRIBUCIÓN DEL PODER	631
1. La nueva redistribución del poder	631
1.1. Redistribución (parcialmente) centralizadora: Alemania.....	631
1.2. Redistribución (resueltamente) descentralizadora: Reino Unido, Italia y España	633
1.2.1. Descentralización en el nivel regional	633
1.2.2. Descentralización en el nivel local.....	635
2. Su incidencia en la colaboración política con el Gobierno local	638
2.1. En general.....	638
2.1.1. Centralización y colaboración política con el Gobierno local.....	638
2.1.2. Descentralización y colaboración política con el Gobierno local	639
2.2. En Reino Unido	640
2.2.1. Elementos del modelo de relación triangular.....	640
2.2.2. Elementos del modelo de relación secuencial	641
2.3. En Italia.....	644

2.3.1. Elementos del modelo de relación triangular	644
2.3.2. Elementos del modelo de relación secuencial	645
2.4. En España	647
2.4.1. Elementos del modelo de relación triangular	648
2.4.2. Elementos del modelo de relación secuencial	651

RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS: CONTROL O TUTELA SOBRE EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS POR PARTE DE LOS ENTES LOCALES 655

I. CONSIDERACIONES GENERALES	657
1. Delimitación del objeto de estudio	657
2. Factores que condicionan las relaciones de control o tutela entre entidades territoriales	658
II. LAS COMPETENCIAS LOCALES	661
1. Atribución de las competencias locales	661
1.1. El modelo del Reino Unido: atribución legal de las competencias locales, sin garantía constitucional	662
1.2. Los modelos de Italia y de Alemania: atribución legal de las competencias locales en el marco garantizado por la Constitución. Aplicación de la cláusula universal de competencias y del principio de subsidiariedad	663
2. Régimen de las competencias locales	668
2.1. El modelo del Reino Unido: competencias obligatorias (<i>mandatory powers</i>) y facultativas (<i>discretionary powers</i>)	668
2.2. El modelo de Italia: aumento de competencias de los municipios como consecuencia del nuevo marco constitucional	669
2.3. El modelo de Alemania: modelo dualista y modelo monista de articulación de las competencias	670
2.4. Recapitulación	671
III. LAS RELACIONES DE TUTELA O CONTROL COMO ELEMENTO DEFINITORIO DEL CARÁCTER CENTRALIZADO O DESCENTRALIZADO DEL RÉGIMEN LOCAL	672
1. Modelos de articulación de las relaciones de control o tutela	672
1.1. Reino Unido	674
1.1.1. No hay distinción formal de distintos tipos de competencias que definan un régimen jurídico propio desde el punto de vista de la tutela como en los ordenamientos continentales. Las autoridades regionales pueden determinar incluso la desaparición de la entidad y su sustitución por una entidad privada	674
1.1.2. Utilización de medios represivos que inciden en la propia organización local como instrumento para aplicar la tutela de legalidad con carácter ordinario	676
1.1.3. <i>Judicial Review, Adjudication Panels, Comprehensive Performance Assesments (CPAs)</i>	677
1.1.4. Progresiva introducción de elementos que avanzan hacia una mayor garantía de la autonomía local	678

1.2. Alemania e Italia.....	678
1.2.1. La mayor amplitud del ámbito de las competencias propias potencia la autonomía local.....	679
1.2.2. Distinción entre competencias propias y delegadas en relación con la aplicación de los tipos de tutela o control	679
1.2.3. Reserva de la aplicación de instrumentos de tutela de legalidad que determinan la sustitución de los órganos de la entidad local o, incluso, su disolución para casos de grave relevancia.....	682
1.2.4. Recapitulación.....	683
2. Valoración final.....	684

DEMOCRACIA LOCAL 687

I. INTRODUCCIÓN: DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.....	689
II. EL SISTEMA ELECTORAL.....	689
1. Elementos determinantes: estructura territorial, población, circunscripción y simultaneidad de las elecciones locales	690
2. El derecho de sufragio activo en las elecciones locales	692
3. El derecho de sufragio pasivo en las elecciones locales.....	694
4. Sistemas electorales para los consejos locales.....	695
5. Elección de los alcaldes.....	697
5.1. Elección directa e indirecta	697
5.2. Relación entre la elección de la Asamblea Local y la del alcalde.....	698
6. Sistema de partidos	699
III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL	700
1. Introducción: relevancia de la participación ciudadana en el ámbito local.....	700
2. Los mecanismos de participación directa	701
2.1. Participación informativa y consultiva.....	702
2.2. Participación mediante la toma de decisiones.....	705
2.3. Participación en la ejecución	706
IV. CONCLUSIONES.....	707

FINANCIACIÓN LOCAL 709

I. LA AUTONOMÍA FINANCIERA.....	711
II. LOS TRIBUTOS PROPIOS DE LA HACIENDA LOCAL.....	716
III. LOS IMPUESTOS COMPARTIDOS DE LA HACIENDA LOCAL	718
IV. LOS INGRESOS TRANSFERIDOS	719
V. OTROS INGRESOS.....	721

BIBLIOGRAFÍA 723

Cómo se ha hecho este libro

Éste ha sido un proyecto cautivador, aunque al mismo tiempo extenuante. Eso explica que ahora, en vez del estudio introductorio originariamente previsto, esté redactando sólo una modesta presentación. Se podrían dar, claro, razones más científico-formales para este cambio de última hora: que la diversidad y complejidad de los resultados hace inviable un estudio introductorio; que las opiniones de los miembros del equipo no siempre han sido uniformes; que el propio concepto de “estudio introductorio” es un error metodológico. Todas estas razones podrían ser ciertas. Pero la razón, la de verdad, es la que he dicho. El contenido del libro, sus distintos niveles de análisis y discusiones, las múltiples correcciones y reelaboraciones han consumido mucho esfuerzo durante dos años, entre junio de 2007 y junio de 2009. Así que cuando mandamos ya el libro acabado al *Institut d'Estudis Autonòmics* lo hacíamos, creo, con la íntima convicción de que el trabajo estaba verdaderamente terminado. Que ya no había fuerzas para más conclusiones ni para estudios introductorios añadidos. Sólo ahora, cuando el libro está a punto de ver la luz, he pensado que quedaba algo por explicar: cómo se ha hecho el libro. Porque quizá lo más innovador del libro, para los que lo hemos hecho, ha sido el método de trabajo: la concreta metodología comparativa que hemos seguido. Esto es lo único que no estaba contado en el libro, y por eso le dedico ahora algunas líneas.

El proyecto surge, como es debido, de una intuición: que la forma de Estado, la distribución territorial del poder entre un Estado central (o Federación) y sus entidades territoriales regionales (estados federados; regiones; naciones) es determinante del sistema de Gobierno local en cada país. Esta intuición necesitaba, en todo caso, de un estudio en profundidad de diversos estados federales o descentralizados, y de la precisa identificación del papel de las entidades locales en cada concreta estructura estatal. Con esta hipótesis original presentamos el correspondiente proyecto al *Institut d'Estudis Autonòmics*, que nos otorgó una “beca colectiva” de dos años para su desarrollo. El proyecto siempre buscó comparar otros países entre sí y no introducir directamente a España en la comparación. Hemos intentado, en la medida de lo posible, mirar al exterior sin prejuicios interiores. Por eso, no todas las preguntas o perspectivas que proyectamos sobre los regímenes locales foráneos son trasunto de preocupaciones o planteamientos españoles.

La selección de países, siempre limitada a la Unión Europea, no fue fácil. Por de pronto, no podíamos incluir en el estudio a estados normalmente considerados como centralizados. Así que quedaban necesariamente fuera Francia, Portugal o Polonia. Por mucho que en algunos de estos estados se hayan introducido algunas reformas descentralizadoras en los últimos años, lo cierto es que la regionalización es aún de poca entidad. De otro lado, debíamos seleccionar países donde la estructura territorial del poder fuera una cuestión relevante para su propio Derecho. Y por último debíamos escoger países que, tendencialmente, ofrecieran notas verdaderamente distintivas. Con estos criterios era clara la selección de la República Federal de Alemania y de la República italiana. Hasta el último momento no estuvo clara la selección del

Reino Unido. Las *Devolution Acts* de 1998 para Escocia, Irlanda del Norte y Gales hacían pensar en la utilidad comparativa de este Estado. Pero, al tiempo, el nuevo sistema territorial británico no parecía despertar mucha atención en el propio Derecho del Reino Unido. De hecho, a lo largo de los dos años del proyecto, más de una vez hemos comentado las posibles desviaciones que nos deparaba el estudio del Reino Unido. Visto ahora ya con perspectiva, creo que la inclusión del Reino Unido ha sido un acierto. Primero, porque el sistema británico de *Devolutions*, y sus importantes repercusiones para el Gobierno local, se está asentando y desarrollando. Y segundo, porque un tipo estatal tan diferenciable como el británico permite identificar mejor, por oposición, las notas caracterizadoras del sistema federal alemán o de la República “cuasifederal” italiana.

Seleccionados los países, quedaba pendiente fijar una metodología comparativa concreta. Los modelos no eran muchos, y los existentes no siempre eran satisfactorios. Las descripciones de Derechos nacionales son frecuentes entre nosotros; pero no las comparaciones entre varios modelos nacionales. Existen entre nosotros algunas comparaciones basadas en formularios de preguntas remitidos a relatores de distintos países. Esta metodología ofrece información útil sobre los países, qué duda cabe, pero es siempre una información descontextualizada y emitida con la perspectiva del que vive un Derecho nacional, no de quien lo observa. En el marco de los estudios federales encontramos una aportación metodológica útil en la colección de estudios “Global Dialogue on Federalism” editada por el “Forum of Federations” y la “Internacional Association of Centers for Federal Studies” (IACFS). De hecho, en el mismo año 2007 estaba ya en elaboración un libro comparativo sobre los sistemas de gobierno local en doce estados federales o descentralizados del mundo. En el estudio del *Forum of Federations*, editado por Nico Steytler (Sudáfrica) y John Kincaid (EEUU), se me encargó a mí la redacción del capítulo correspondiente a España. Basta con que el lector se acerque a la versión ya publicada del libro, editado en Canadá (*Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, McGill-Queen’s University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2009) para comprobar similitudes metodológicas y expositivas con el libro del *Institut d’Estudis Autonòmics*. Aunque también hay diferencias. Aquel proyecto, el del “Forum of Federations”, tiene un enfoque claramente politológico y económico, y escasamente jurídico. Eso tiene que ver, creo, con el protagonismo de la ciencia política en los estudios territoriales de los países anglosajones, en detrimento del papel –nunca central– del Derecho público. En cambio, cuando tenemos a la vista estados como Alemania e Italia los esquemas de ciencia política tienen que traducirse necesariamente a preguntas de Derecho público.

De cada uno de los países seleccionados se encargó un grupo de investigadores del equipo, con un coordinador. El estudio de la República Federal de Alemania lo realizaron Ana de Marcos Fernández, Julia Ortega Bernardo, Andrés García Martínez y José María Rodríguez de Santiago, con la coordinación de este último. El estudio británico lo coordinó Silvia Díez Sastre, y en él hemos trabajado también Mónica Domínguez Martín, Felix Vega Borrego y yo mismo. En el estudio italiano han colaborado Luis

Medina Alcoz, Marc Vilalta i Rexach, y Juan Arrieta Martínez de Pisón, con la coordinación de Alfredo Galán Galán. En los tres estudios nacionales trabajamos con un mismo esquema, lo que hacía posible una posterior comparación. Estos estudios fueron expuestos y debatidos en un seminario en la sede del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, el 26 de julio de 2008. De ese seminario resultaron múltiples correcciones estructurales. Fue entonces, después de estas correcciones, cuando pudimos iniciar una comparación horizontal entre los tres países estudiados.

Para la segunda fase del estudio, la propiamente comparativa, reasignamos tareas a cada miembro del equipo. El cometido era ahora trabar relación, en los distintos aspectos del régimen local, entre los tres estados analizados. José María Rodríguez de Santiago se ocupó de la garantía constitucional de autonomía local; Ana de Marcos, de las estructuras de coordinación y cooperación; Luis Medina, de la participación de las entidades locales en niveles superiores de gobierno; Andrés García Martínez, de la financiación local; Mónica Domínguez Martín, del régimen de democracia local en cada país; Julia Ortega Bernardo, del régimen provincial e intermunicipal; Silvia Díez Sastre, del régimen organizativo y funcional de los municipios; y yo, de las competencias de las regiones, estados federados o naciones sobre régimen local. Para esta segunda fase seguimos nuevas pautas metodológicas. Partíamos de la premisa de que los previos estudios generales, país por país, ya ofrecían documentación e información suficientes sobre cada aspecto del régimen local. Por eso, en esta segunda fase se trataba de extraer consecuencias comparadas a partir de esa información dada. Expresión de este criterio metodológico fue la reducción al mínimo de las referencias bibliográficas en esta parte del estudio. En su lugar, optamos por remitir al lector a los párrafos concretos de la primera parte (estudios nacionales) donde se describe una concreta cuestión sobre cada país. El sistema de remisiones se hace de una forma sencilla: referencia a un estudio nacional (RU: Reino Unido; I: Italia; A: Alemania) seguido del concreto párrafo a donde se remite (así, por ejemplo: RU§29 se refiere al estudio general del Reino Unido, párrafo 29). Los estudios analítico-comparados fueron expuestos de nuevo en seminario, esta vez en la sede del *Institut d'Estudis Autonòmics* en Barcelona, el 23 de marzo de 2009. Numerosas fueron de nuevo las correcciones de los estudios, derivadas de las objeciones y sugerencias de los miembros del equipo. Las versiones finales del estudio fueron integradas y revisadas por Silvia Díez Sastre, Luis Medina Alcoz y yo mismo. Y de ahí resulta ya la versión final y completa del estudio que ahora se publica. Quizá se comprenda ahora mejor por qué decía, al inicio de esta presentación, que el estudio había sido agotador, y que poco sitio había ya para un estudio introductorio.

Hasta aquí da de sí esta presentación metodológica. No se avanzan conclusiones, para eso está el libro. Únicamente, y como pistas iniciales, incluyo aquí dos enunciados: que la forma de Estado (la distribución territorial del poder entre Estado central y sus regiones, estados federados o naciones) es determinante del régimen local de cada país. Pero también, en sentido contrario, la importante presencia constitucio-

nal de los gobiernos locales en los tres países analizados condiciona de forma relevante la forma del Estado.

Atrás quedan dos años de trabajo, muy productivos e incluso, a ratos, divertidos. En todo este tiempo hemos contado con el apoyo exquisito del *Institut d'Estudis Autonòmics* y, en especial, de su director Carles Viver Pi-Sunyer. Ahora que tanto se dispara contra el pianista, permítaseme un reconocimiento público a su manera *federal* de trabajar: sumando, y nunca restando; sacando partido a lo que de bueno hay en cada uno; y respetando al que disiente.

Francisco Velasco Caballero

Director del Instituto de Derecho Local
Universidad Autónoma de Madrid

Equipo investigador

Director:

Francisco VELASCO CABALLERO
Director del Instituto de Derecho Local
Universidad Autónoma de Madrid

Grupo investigador sobre Derecho alemán:

José M.^º RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (coord.)
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Ana DE MARCOS FERNÁNDEZ
Prof.^ª Contratada Dra. de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Andrés GARCÍA MARTÍNEZ
Prof. Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universidad Autónoma de Madrid

Julia ORTEGA BERNARDO
Prof.^ª Contratada Dra. de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Grupo investigador sobre Derecho italiano:

Alfredo GALÁN GALÁN (coord.)
Prof. Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona

Juan ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universidad Autónoma de Madrid

Luis MEDINA ALCOZ
Prof. Titular de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

Marc VILALTA REIXACH
Prof. de Derecho Administrativo
Universidad Oberta de Cataluña

Grupo investigador sobre Derecho británico:

Silvia DÍEZ SASTRE (coord.)
Prof.^ª Contratada Dra. de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN
Prof.^ª Contratada Dra. de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Félix Alberto VEGA BORREGO
Prof. Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universidad Autónoma de Madrid

Francisco VELASCO CABALLERO
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Lista de abreviaturas

A	Alemania
AA.VV	Autores Varios
ACSeS	<i>Association of Council Secretaries and Solicitors</i>
ALG	<i>Association of London Government</i>
ANCI	<i>Associazione Nazionale Comuni Italiani</i>
ANPCI	<i>Associazione Nazionale Piccoli Comuni d'Italia</i>
apdo.	apartado
apdos.	apartados
APE	<i>Adjudication Panel of England</i>
aprox.	aproximadamente
art.	artículo
arts.	artículos
BayKO	<i>Kreisordnung für den Freistaat Bayern</i>
BbgGO	<i>Brandenburgische Gemeindeordnung</i>
BGB	<i>Bürgerliches Gesetzbuch (Código Civil Alemán)</i>
BGBI	<i>Bundesgesetzblatt</i>
BrKO	<i>Landkreisordnung für das Land Brandenburg</i>
BVerfG	<i>Bundesverfassungsgericht</i>
BverfGE	<i>Bundesverfassungsgerichtsentscheidung</i>
BVerwG	<i>Bundesverwaltungsgericht</i>
BVerwGE	<i>Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung</i>
BW KO	<i>Landkreisordnung für Baden-Württemberg</i>
CAA	<i>Comprehensive Area Assessment</i>
CAL	Consejo de Autonomías Locales
cap.	capítulo
CCT	<i>Compulsory Competitive Tendering</i>
CDLR	Comité para la Democracia Local y Regional
CDRL	Comité Director para la Democracia Local y Regional
CDRP	<i>Crime and Disorder Reduction Partnership</i>
CE	Constitución Española de 1978
CEAL	Carta Europea de la Autonomía Local de 1985
CEDH	Convención Europea de Derechos Humanos
CEE	Comunidad Económica Europea
cfr.	<i>Confer</i> (véase)
CI	Constitución Italiana
CIPFA	<i>Chartered Institute of Public Finance and Accountancy</i>
cit.	citado
CNAL	Comisión Nacional de Administración Local
CO.RE.CO	<i>Comitati Regionali di Controllo</i>
col.	colectivo
coord.	coordinador
coords.	coordinadores
CoR	Comité de las Regiones

COSLA	<i>Convention of Scottish Local Authorities</i>
CPA	<i>Comprehensive Performance Assessment</i>
CPAs	<i>Comprehensive Performance Assessments</i>
DCLG	<i>Communities and Local Government Department</i>
DEM	<i>Directly Elected Mayor</i>
<i>Dir. Pubbl.</i>	<i>Diritto Pubblico</i> (Revista)
Dir.	director / directora
DLeg.	Decreto Legislativo
DLOs	<i>Direct Labour Organisations</i>
<i>DÖV</i>	<i>Die öffentliche Verwaltung</i>
DSOs	<i>Direct Support Organisations</i>
ed.	edición / editorial / editor
eds.	ediciones / editores
ej.	ejemplo
ELDD	<i>Scottish Executive Enterprise and Lifelong Learning Department</i>
ERA	<i>Elected Regional Assembly</i>
etc.	etcétera
FAG	<i>Finanzausgleichgesetz</i>
fasc.	fascículo
FCSD	<i>Finance and Central Services Department</i>
FDGL	Fundación Democracia y Gobierno Local
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FFJJ	Fundamentos jurídicos
FJ	Fundamento jurídico
GFRG	<i>Gemeindefinanzreformgesetz</i>
<i>Giorn. Dir. amm.</i>	<i>Giornale de Diritto Amministrativo</i>
GLA	<i>Greater London Authority</i>
GLAA	<i>Greater London Authority Act</i>
GLC	<i>Greater London Council</i>
GO BW	<i>Gemeindeordnung Baden-Württemberg</i>
GO LSA	<i>Gemeindeordnung Land Sachsen-Anhalt</i>
GO NRW	<i>Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen</i>
GO Rh.-Pf.	<i>Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz</i>
GO SH	<i>Gemeindeordnung Schleswig-Holstein</i>
GOs	<i>Governments Offices</i>
HATs	<i>Housing Action Trust</i>
HessGO	<i>Hessische Gemeindeordnung</i>
HKO	<i>Hessische Landkreisordnung</i>
HM	<i>Her Majesty's</i>
HMI	<i>Her Majesty's Inspectorate</i>
I	Italia
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
IDP	<i>Institut de Dret Públic</i>
ILEA	<i>Inner London Education Authority</i>
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública

IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
<i>Istit. Feder.</i>	<i>Istituzioni del Federalismo</i>
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
km ²	kilómetros cuadrados
KRO Rh-Pf	<i>Landkreisordnung für Rheinland-Pfalz</i>
KrO SH	<i>Kreisordnung für das Land Schleswig Holstein</i>
KSVG Saarland	<i>Kommunalselbstverwaltungsgesetz des Saarlandes</i>
KV MV	<i>Kommunalverfassung für das Land Mecklemburg-Vorpommern</i>
LAA	<i>Local Area Agreement</i>
LAL	<i>Lega delle Autonomie Locali</i>
LCC	<i>London County Council</i>
LEA	<i>Local Education Authority</i>
LGA	<i>Local Government Act / Local Government Association</i>
LGC	<i>Local Government Commission</i>
LGPS	<i>Local Government Partnership Scheme</i>
LGRA	<i>Local Government and Rating Act</i>
LGSA	<i>Local Government Scotland Act</i>
LGWA	<i>Local Government Wales Act</i>
LKO LSA	<i>Kreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt</i>
LMS	<i>Local Management of Schools</i>
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
LPS	<i>Land & Property Services</i>
NDPBs	<i>Non-Departmental Public Bodies</i>
NdsGO	<i>Niedersächsische Gemeindeordnung</i>
NHS	<i>National Health Service</i>
NI	<i>Northern Ireland</i>
NIAct	<i>Northern Ireland Act</i>
NILGA	<i>Northern Ireland Local Government Association</i>
NLO	<i>Niedersächsische Landkreisordnung</i>
NNDR	<i>National Non Domestic Rate</i>
NRW KO	<i>Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen</i>
núm.	número
núms.	números
<i>NVwZ</i>	<i>Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht</i>
ob. cit.	obra citada
ob. ul. cit.	obra última citada
ODPM	<i>Office of the Deputy Prime Minister</i>
OFSTED	<i>Office for Standards in Education</i>
<i>op. cit.</i>	<i>opus citatum</i>
p.	página
p. ej.	por ejemplo
PFI	<i>Private Finance Initiative</i>
PIB	Producto Interior Bruto
pp.	páginas
Prof.	profesor

PSA	<i>Public Service Agreement</i>
RAAP	<i>Revista Aragonesa de Administración Pública</i>
RDA's	<i>Regional Development Agencies</i>
ReDCE	<i>Revista de Derecho Constitucional Europeo</i>
REDF	<i>Revista Española de Derecho Financiero</i>
RSG	<i>Revenue Support Grant</i>
RU	Reino Unido
S.	Sentencia
SächsLKrO	<i>Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen</i>
SAct	<i>Scotland Act</i>
SEDD	<i>Scottish Executive Development Department</i>
SEED	<i>Scottish Executive Education Department</i>
SEERAD	<i>Scottish Executive Environment and Rural Affairs Department</i>
SEHD	<i>Scottish Executive Health Department</i>
SOCPO	<i>Society of Chief Personnel Officers</i>
SOLACE	<i>Society of Local Authority Chief Executives</i>
SPSO	<i>Scottish Public Services Ombudsman</i>
Ss.	Sentencias
ss.	siguientes
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional (español)
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
ThürKO	<i>Thüringische Kommunalordnung</i>
TRLRHL	de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
TUEL	Decreto Legislativo 267/2000, de 18 de agosto, por el que se aprueba el Texto Único de las Leyes sobre el Ordenamiento de las entidades locales (italiano)
UDCs	<i>Urban Development Corporations</i>
UE	Unión Europea
UNCEM	<i>Unione Nazionale Comuni Comunita'Ente Montani</i>
UPI	<i>Unione delle Province d'Italia</i>
UPR	<i>Umwelt und Planungsrecht</i>
v. gr.	<i>verbi gratia</i> (por ejemplo)
VBIBW	<i>Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg</i>
VerwArch	<i>Verwaltungsarchiv</i>
vid.	<i>Videtur</i> (véase)
VOA	<i>Valuation Office Agency</i>
vol.	volumen
VwGO	<i>Verwaltungsgerichtsordnung</i>
VwVfG	<i>Verwaltungsverfahrensgesetz</i>
WGAct	<i>Welsh Government Act</i>
WLGA	<i>Welsh Local Government Association</i>



IFORMES NACIONALES



ALEMANIA

José M.^a Rodríguez de Santiago (coord.)

Ana de Marcos Fernández

Andrés García Martínez

Julia Ortega Bernardo



INTRODUCCIÓN AL SISTEMA FEDERAL DE ALEMANIA Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE SU RÉGIMEN LOCAL¹

1. Datos generales sobre la República Federal Alemana

1. Alemania es un Estado federal, democrático y parlamentario. Su capital es Berlín, ciudad de 3,4 millones de habitantes. Tiene una extensión de 357.021 km². Sus costas tienen 2.389 km. Limita con nueve países: Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, República Checa y Suiza, a lo largo de 3.757 km. Su montaña más alta es el *Zugspitze* (2.963 m). Los principales ríos son el Rin (865 km), el Elba (700 km) y el Danubio (647 km) –las distancias se refieren a su extensión en territorio alemán–. Las principales ciudades son Berlín (3,4 millones de habitantes), Hamburgo (1,8 mill.), Múnich (1,3 mill.), Colonia (1,0 mill.) y Frankfurt am Main (662.000). Del Mar del Norte y el Báltico hasta los Alpes al sur, Alemania se divide en cinco grandes regiones geográficas: la llanura del norte, la elevación de las montañas medias, las tierras escalonadas de las montañas medias suroccidentales, las estribaciones suralemanas de los Alpes y los Alpes bávaros. El territorio alemán pertenece a una zona climática moderada: tiene un clima de transición entre el marítimo y el continental, con variaciones frecuentes.

2. Su lengua oficial es el alemán. El alemán es la lengua materna de 100 millones de personas. Por número de hablantes nativos, el alemán es la lengua más hablada de la Unión Europea. Alemania tiene 82,3 millones de habitantes (42,0 millones de mujeres); y es el país más poblado de la UE. En Alemania viven unos 7,3 millones de extranjeros (8,8% de la población total). Con 231 habitantes por km², Alemania es uno de los países más densamente poblados de Europa. La tasa de fecundidad media es de 1,3 hijos por mujer en edad fértil. El crecimiento de la población es negativo: -0,1%. Un 14% de la población tiene menos de 15 años; y un 20% es mayor de 65 años. La esperanza media de vida es de 77 años entre los hombres y de 82 años entre las mujeres. Alemania se sitúa, en cuanto a este dato, por encima de la media de la OCDE. El 88% de la población vive en ciudades. En Alemania hay 82 grandes ciudades de más de 100.000 habitantes.

3. La República Federal de Alemania es miembro fundador de las Comunidades Europeas, hoy Unión Europea (UE). Con cerca de 22.000 millones de euros, Alemania

1 En el presente Informe sobre Derecho alemán José María Rodríguez de Santiago es autor de los §§ 46-87 y 228-242; Ana de Marcos Fernández, de los §§ 1-45 y 202-227; Andrés García Martínez, de los §§ 243-358; y Julia Ortega Bernardo, de los §§ 88-201. La documentación para la realización de este Informe finalizó en junio de 2009.

aporta en torno al 20% del presupuesto comunitario y es, por tanto, el mayor contribuyente. Alemania es miembro de pleno derecho de las Naciones Unidas (ONU) desde 1973. Aporta casi el 9% del presupuesto ordinario de la organización y es, por tanto, el tercer contribuyente más importante. Desde 1996 Bonn alberga un total de 16 organizaciones del sistema de la ONU. Alemania también es miembro de la OTAN (desde 1955), de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI). Es la mayor economía de la Unión Europea y la tercera del mundo. Con el mayor Producto Interior Bruto y el mayor número de habitantes en la UE, Alemania es el principal mercado europeo. El Producto Interior Bruto se eleva a 2.423 millardos de euros (2007); el PIB per cápita es de 29.455 euros.

4. Alemania lidera las exportaciones mundiales: el volumen de exportación de mercancías asciende a 969 millardos de euros (2007). Los principales socios comerciales son Francia (9,5%), EE.UU. (8,7%), Reino Unido (7,2%) e Italia (6,6%). Junto a los grandes consorcios que operan a escala internacional, el núcleo de la economía alemana está constituido por las pequeñas y medianas empresas. Alrededor del 70% de los trabajadores está empleado en ellas. Alemania dispone de infraestructuras altamente desarrolladas y en dinámico crecimiento. La red de vías férreas totaliza 36.000 km y la red de carreteras 230.000 km. La red de telecomunicaciones es la más moderna del mundo.²

2. La evolución histórica del régimen local en Alemania

2.1. El origen de la regulación local en Alemania

5. En el Romanticismo se citaban como origen del municipalismo alemán los principios de la organización de los pueblos alemanes de la Alta Edad Media, las comunidades germánicas. Hacia el siglo XII las ciudades alemanas forman las bases de las corporaciones que constituyen el fundamento del municipio democrático. Aparecen los Colegios, que son el antecedente de lo que posteriormente serán los Consejos de las ciudades.³ En la época del Absolutismo se eliminó la independencia de los municipios, que se convirtieron en simples instituciones del Estado. A finales del siglo XVIII, apenas quedaba nada de la tradicional idea corporativa de los municipios alemanes. La Reforma del barón VON STEIN, a principios del siglo XIX, que se analiza en el apartado siguiente, recupera la tradicional idea corporativa alemana, en el marco de las corrientes de pensamiento propias de la época.

2 Estos datos proceden del libro *La actualidad de Alemania*, publicado en la página web de la Embajada alemana en España, mayo 2009, www.madrid.diplo.de

3 E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Allgemeiner Teil*, 10ª ed., C.H. Beck, München, 1973, p. 523, afirma que la autonomía local en Alemania es una creación estatal y no otra cosa.

2.2. La Ordenanza de las Ciudades del barón del Imperio von Stein. La evolución del Derecho municipal hasta 1918

6. Otto Gönnerwein⁴ presenta como principales objetivos de la Ordenanza de las Ciudades de 19 de noviembre de 1808 “la resurrección del espíritu comunitario, la participación efectiva de los individuos en las labores de la comunidad local y una administración inspirada en ese espíritu comunitario”.⁵ Sin perjuicio del espíritu romántico que subyace en estos planteamientos, la afirmación de la autonomía local tiene una orientación pragmática: la Ordenanza de las Ciudades constituía uno de los fundamentos del nuevo Estado.⁶ La Ordenanza de las Ciudades atribuye a éstas la gestión de sus asuntos, en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Aunque en su regulación no aparece de forma expresa el término *Selbstverwaltung*, “autonomía”, la Ordenanza atribuye a los municipios el derecho a gestionar sus asuntos en nombre propio y bajo propia responsabilidad (*das Recht, ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung und in eigenem Namen zu erledigen*). Los órganos principales que establecía la Ordenanza eran: la Asamblea de Delegados ciudadanos, elegidos por la burguesía, y el *Magistrat*, que era la autoridad de la ciudad, cuya función consistía en ejecutar las decisiones de los delegados ciudadanos y estaba sometido al control de la Asamblea.

7. Frente a la época del Absolutismo, el Estado tenía menos competencias en relación con los municipios, ratificaba las elecciones de los magistrados, aprobaba los estatutos y recibía las quejas de los burgueses. La policía, que se corresponde en la actualidad con la Administración de orden público, correspondía, sin embargo, a las autoridades estatales. En este sentido, era posible encargar al *Magistrat* de la ciudad la

4 O. Gönnerwein, *Derecho municipal alemán*, traducción de Miguel Sáenz-Sagaseta, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1967, p. 28.

5 A. Gern, *Deutsches Kommunalrecht*, 3ª ed., Nomos, Baden-Baden, 2003, p. 30, mantiene que la Ordenanza de las ciudades de 1808 tiene su origen ideológico en los siguientes factores: 1) la recepción del antiguo pensamiento corporativo alemán, según el cual la administración de los municipios debe estar en manos de la Corporación de Ciudadanos Autónomos y Libres (*Genossenschaft der freier und autonomer Bürger*); 2) la teoría del organismo (persona jurídica), procedente del Romanticismo, según la cual los municipios se integran en el conjunto del organismo estatal como familia que forma parte de la sociedad, de forma autónoma, desde el punto de vista político (*selbständige politische, der Gesellschaft zugeordnete Familie*); 3) las ideas racionalistas liberales de las leyes de la Revolución francesa de 14 y 22 de diciembre de 1789, según las cuales, los municipios, junto a las competencias delegadas por el Estado, ostentan frente a éste sus propios y auténticos derechos fundamentales (*neben den übertragenen staatlichen Aufgaben, natürliche eigene Grundrechte*); 4) el idealismo alemán, que impulsa la reeducación de los hombres hacia la mejora y la propia responsabilidad, para la conservación de la Nación alemana (*zur Erhaltung der deutschen Nation*). Desde el punto de vista histórico, se dice que la causa de la Reforma de Rudolf von Stein fue la derrota de los prusianos frente a Napoleón en Jena y en Auerstedten (1806), así como el sometimiento de la burguesía en la época del Absolutismo.

6 Gönnerwein, *op. cit.*, p. 22, señala que la Ordenanza de las ciudades tenía que proporcionar una base para el nuevo Estado, ser una parte de la Constitución del nuevo Estado, edificado de abajo arriba, y representar el comienzo de la participación de la Nación en la legislación y administración generales.

recaudación de los impuestos, que constituía una competencia delegada. De esta forma surge por primera vez⁷ –o, en otros términos, se hace efectiva por primera vez–, desde el punto de vista normativo, la distinción entre asuntos de competencia propia y ajena. Se eliminó la separación en gremios o corporaciones, los protegidos: el ciudadano era el único que poseía el *status activus*. Para ser ciudadano había que reunir determinados requisitos que acreditaban su vinculación con la comunidad local.

8. La Ordenanza de las Ciudades de Stein influyó también en el Derecho municipal de los Estados no prusianos. Sin embargo, hubo algunas excepciones, como, por ejemplo, el preámbulo del Acta Constitucional del Reino de Baviera, de 26 de mayo de 1818, que hacía referencia al “resurgimiento de las corporaciones municipales al entregárseles de nuevo la administración de los asuntos relacionados ante todo con su bienestar”. El Edicto de Württemberg sobre la administración de los municipios, fundaciones y distritos, de 1 de marzo de 1822, si bien recuerda formalmente las ideas de la Ordenanza de las Ciudades de Stein, también tiene su origen en el “buen Derecho antiguo”, en las viejas raíces de Württemberg, en las antiguas libertades del Estado Corporativo. En el sur de Alemania, el fundamento del problema del desarrollo de las libertades municipales no era la nobleza, sino los funcionarios de la Administración del Estado, que ejercían un derecho de inspección sobre los municipios. La afirmación de la autonomía local exigía privar al Estado de las facultades de inspección y atribuírselas a las agrupaciones comunales de rango superior a los municipios que debían ser creadas. La Ley Municipal de Baden, de 31 de diciembre de 1831, de influencia más francesa que prusiana, superó a la Ordenanza de von Stein en lo que se refiere a las libertades, suprimió la distinción entre los ciudadanos y los protegidos, eliminó el censo e hizo depender la ciudadanía comunal de la ciudadanía general del Estado. Además, introdujo de nuevo una férrea inspección estatal.

9. El 17 de marzo de 1831 se aprobó en Prusia la Ordenanza de las Ciudades revisada, que imponía un cierto retroceso, al fortalecer la figura del *Magistrat* frente a la Asamblea de Delegados Ciudadanos. Muchas de las competencias municipales quedaron sometidas a la tutela estatal (*Staatsaufsicht*) y se elevó la renta que determinaba el sufragio censitario. La Ordenanza de las Ciudades revisada pretendía establecer un Derecho único en todas las ciudades del Estado prusiano. En consecuencia, se sometió a votación si deseaban conservar la Ordenanza de las Ciudades de 1808, o si querían que entrara en vigor la de 1831. Las ciudades de Prusia, Silesia, Pomerania y Brandenburgo, se decidieron, con algunas excepciones, por la conservación de la Ordenanza de 1808. La Ordenanza de las Ciudades revisada fue implantada inicialmente en Sajonia, y en 1841 en Posnania y Westfalia.

10. En el sur y el occidente de Alemania se produjo una relevante influencia de las ideas francesas y belgas. El Derecho municipal francés fue introducido a partir de

7 Gern, *op. cit.*, p. 30.

1792 en los territorios alemanes ocupados por Francia, y a partir de 1806 en el Estado Federal del Rin. Por su parte, la Constitución belga de 1831 introdujo el concepto de *pouvoir communal*, que atribuye (artículo 31) la regulación de los intereses comunales y provinciales a unos Consejos comunales o provinciales, según los principios establecidos en la Constitución. Esta regulación inspiró la Constitución del Imperio, de Frankfurt (*Paulskirchenverfassung*), de 28 de marzo de 1849. Como consecuencia de la Revolución de 1948, se produjo un intento de crear un cuerpo unitario de legislación liberal de Derecho local, que se interrumpió con la Restauración. Frente a la regulación de las ciudades, en Prusia, en las circunscripciones rurales, se conservó alguna influencia del antiguo Derecho Corporativo hasta 1918.

11. La idea de la autonomía local tuvo su reflejo en el constitucionalismo alemán del siglo XIX. La primera Constitución que reguló esta cuestión en Alemania fue la de Württemberg, de 1819, que aplicó la teoría liberal y de Derecho Natural, que considera al municipio como fundamento del Estado y como entidad que posee sus propios derechos. Las Constituciones de Baviera y Baden de 1918 no contenían, por el contrario, ninguna referencia a la administración de los municipios. La Constitución de Frankfurt de 1848 (*Paulskirchenverfassung*), que, como se ha expuesto, siguió la línea liberal y de Derecho Natural establecida por la Constitución belga de 1830, dispone, en su parágrafo 184, que todo municipio tiene como derecho fundamental la elección de sus dirigentes y representantes, la administración autónoma de sus asuntos propios, incluyendo los asuntos de policía de carácter local, bajo la tutela superior legalmente establecida del Estado, la publicación del presupuesto municipal, así como el carácter público de las correspondientes deliberaciones.⁸ La Constitución prusiana de 1850, en su artículo 105 también garantizó la autonomía de la Administración municipal sobre los asuntos municipales, bajo la tutela regulada legalmente por parte del Estado. Por último, la Constitución imperial de 1871 no reguló el *status* de los municipios, al atribuir el Derecho municipal a las autoridades de los *Länder*.⁹

8 Forsthoff, *op. cit.*, p. 523, hace referencia al artículo 31 de la Constitución belga de 1831: *les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après des principes établis par la Constitution*. Esta regulación constituye una manifestación del denominado *pouvoir municipal* en el marco de un modelo de Constitución liberal. En el mismo sentido, el artículo 184 de la *Paulskirchenverfassung*, al referirse a la garantía de los derechos propios de los municipios, parte del principio de la época que considera estos derechos como derechos preestatales. En los siglos posteriores desaparece esta concepción iusnaturalista y se considera que el Estado monopoliza el ejercicio de funciones o competencias públicas. En consecuencia, resulta indiscutible que el poder de los municipios deriva del poder del Estado, rechazándose en consecuencia su origen preestatal.

9 Gönnerwein, *op. cit.*, p. 31, mantiene que esta renuncia a la regulación de cuestiones relativas al Derecho municipal en la Constitución corresponde al criterio del Estado Federal de la época, que quería conceder mucha más independencia a los Estados –*Länder*– en el marco de la organización administrativa.

2.3. La autonomía local como institución constitucionalmente garantizada hasta el fin de la República de Weimar

12. La República de Weimar introdujo el sistema parlamentario en todos los *Länder*, estableció el sufragio universal general, igualitario, directo y secreto e impuso el sistema electoral de carácter proporcional también para las elecciones municipales (art. 17.2.1 de la Constitución de Weimar). En el artículo 127 de la Constitución de Weimar se garantizó el derecho de los municipios y de las asociaciones de municipios a la autonomía, en el marco de lo dispuesto por la Ley. Es la primera vez que se emplea el término autonomía (*Selbstverwaltung*) en un texto constitucional.¹⁰ Sin embargo el Tribunal Supremo (*Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich*) interpretó la regulación del artículo 127 de la Constitución de Weimar, no como un derecho fundamental –como hasta el momento–, sino como una garantía institucional –*institutionelle Garantie der Selbstverwaltung*–; el contenido de esta garantía suponía el reconocimiento del municipio como institución jurídica. De esta forma se modifica fundamentalmente la tradicional concepción dualista del municipio, que lo concebía también como parte de la sociedad. La función del legislador es delimitar la regulación de la autonomía local sin dejarla vacía de contenido, garantizando el derecho de los municipios a gestionar sus propios intereses, así como a mantener su propia existencia o a disponer de protección jurídica.¹¹

2.4. La legislación municipal nacionalsocialista

13. En la época nacionalsocialista la autonomía local fue prácticamente eliminada. La Ordenanza Municipal alemana de 1935 consagró los nuevos principios. La representación electoral fue sustituida por la representación corporativa o gremial, el ámbito competencial municipal se redujo sustancialmente y se dispuso el nombramiento del alcalde y del Consejo Municipal por el Estado y el partido. La Ordenanza Municipal de 1935 estableció por primera vez un Derecho municipal uniforme para todo el imperio alemán, así como para los Estados que se fue anexionando. Según su preámbulo debía ser una de las leyes fundamentales del Estado nacionalsocialista, pero, sin embargo, no apareció en el catálogo de leyes fundamentales nacionalsocialistas derogadas por

10 En principio se trataba de un concepto convencional de autonomía administrativa, tal como había sido acuñado en el siglo XIX y reflejado en las leyes de los *Länder*. Debía entenderse por tal el desempeño de las tareas de la comunidad local, bajo responsabilidad propia, mediante Corporaciones de Derecho Público, cuyos órganos de representación eran designados por elección. Es dudoso que en esa idea de la autonomía administrativa comunal se pensara ya también en un núcleo de tareas originalmente propias de la autonomía administrativa, inatacable por el Estado, y, en consecuencia, que la autonomía administrativa estuviera protegida, en cuanto tal, frente al legislador; Gönnerwein, *op. cit.*, p. 30.

11 *Ibidem*, p. 25, destaca que sólo la Constitución de Weimar de 1919 trajo la victoria decisiva de las instituciones democráticas sobre la comunidad burguesa, de relevancia constitucional, y sobre las instituciones feudales, a través de la constitución de las circunscripciones. A partir de este momento, los municipios se convierten en instituciones de los Estados, garantizadas por el Derecho Constitucional, que deben estar sustraídas a las fuerzas y poderes sociales.

la Ley número 1 del Gobierno militar. Muchos de los preceptos de la Ordenanza tenían carácter meramente administrativo, desvinculado del nacionalsocialismo. En este sentido, la regulación de las haciendas municipales continuó en vigor en las ordenanzas de los *Länder* aprobadas después de la Segunda Guerra Mundial.

14. En su artículo 1.2 la Ordenanza recordaba al barón von Stein y el reconocimiento de una Administración municipal bajo responsabilidad propia, pero también establecía la necesidad de que su actuación estuviera de acuerdo con las leyes y los objetivos de la política del Estado. En la práctica desapareció cualquier atisbo de autonomía municipal. En el Decreto de simplificación administrativa de 28 de agosto de 1939, que preparaba la guerra, se estableció con claridad lo que ya funcionaba en la práctica: las autoridades estatales, hasta entonces competentes para la inspección, tenían competencia para dictar instrucciones a las Corporaciones municipales. La función de los Consejos municipales era asesorar al alcalde y hacer comprender a la población las medidas adoptadas. La Administración municipal, se desarrollaba bajo la responsabilidad plena y exclusiva del alcalde, que según una ley no escrita debía obediencia a los miembros del partido.

2.5. El desarrollo del régimen local a partir de la *Grundgesetz*

15. La actual delimitación territorial y el nivel de población correspondiente a las corporaciones locales en los antiguos *Länder* de la República Federal proceden, fundamentalmente, de estas reformas territoriales que tuvieron lugar entre 1967 y 1978. Con anterioridad a las reformas había en la República Federal Alemana alrededor de 24.000 municipios (*Gemeinden*), de los cuales 10.760 tenían menos de 500 habitantes. La reforma territorial fue preparada previa una consulta de carácter científico muy amplia. Esta reforma tenía como finalidad determinar un importante reforzamiento de la Administración local y solucionar los problemas planteados entre las ciudades y su entorno (*die Lösung des Stadt-Umland-Problems*), en tanto en cuanto constituían un espacio unitario desde el punto de vista administrativo y del planeamiento (*Einheit von Planungs-und Verwaltungsraum*). Las reformas tenían por objeto mejorar la vida de los ciudadanos. La creación de hospitales que pudieran incorporar los últimos adelantos científicos, colegios modernos, piscinas, polideportivos, carreteras adaptadas al tráfico, la depuración de las aguas, etc., eran tareas demasiado importantes para los pequeños municipios.

16. La competencia para realizar las reformas correspondía a los *Länder*. En este sentido, no fueron acogidas las alegaciones relativas a la existencia de una competencia de la Federación para establecer una regulación marco en virtud de lo dispuesto por el art. 75GG. En lo que se refiere a los procedimientos que se aplicaron para llevar a cabo la reforma, fueron, principalmente, las incorporaciones a otros municipios (*Eingemeindung*) y la fusión o agrupación de municipios (*Gemeindezusammenschluss*), que tuvieron lugar, en unas ocasiones voluntariamente y en otras por imposición, en virtud de una decisión pública. El número de municipios se redujo a un tercio (8.505). La forma en que se realizó esta reforma territorial fue muy variada. En tanto que, por

ejemplo, Nordrhein Westfalen impuso de forma radical las incorporaciones (*Eingemeindungen*), otros *Länder*, como Rheinland-Pfalz y Schleswig-Holstein, redujeron muy poco el número de municipios en su territorio, e intentaron alcanzar los fines de la reforma mediante convenios municipales. Para Forsthoff¹² las reformas significaron el final de una época para la autonomía local.

17. En la misma época, se redujo el número de ciudades libres, de 139 a 92, y el de las provincias (*Landkreise*), de 425 a 235. La finalidad de esta reforma era conseguir una mayor fortaleza financiera, que permitiera afrontar las nuevas necesidades, así como una mayor eficiencia administrativa. Berg y Bayern fomentaron la creación voluntaria de agrupaciones de municipios (*freiwillige Gemeindezusammenschlüsse, Verwaltungsgemeinschaften*), y transcurrida la fase voluntaria adoptaron medidas legislativas.¹³

2.6. La autonomía local de los *Länder* de la antigua República Democrática Alemana tras la Unificación

18. La Constitución de la República Democrática de 1949 mantuvo la garantía de la autonomía local tradicional en Alemania, pero esta institución no tuvo apenas relevancia práctica en dicho sistema político, de carácter centralista y autoritario. En el denominado sistema del “centralismo democrático”, los municipios (*Gemeinden*), las ciudades (*Städte*) y las provincias (*Landkreise*), actuaban como organizaciones subordinadas al poder central, ejerciendo competencias de carácter ejecutivo. A partir de 1989, con la reunificación, junto a la reestructuración de los *Länder* se planteó la necesidad de impulsar la autonomía local de los municipios. La Ley de 17 de mayo de 1990, *Gesetz über die Kommunale Selbstverwaltung der DDR*, introdujo una regulación jurídico-constitucional del ámbito local (*Kommunalverfassung*), conforme con el Estado democrático de Derecho, cuyo eje central era la autonomía. La nueva regulación se fundamentó en los elementos esenciales de la configuración de la regulación de los municipios y provincias de los antiguos *Länder*. De esta forma se consiguió que la Ley votada por el Parlamento estatal estuviera en vigor hasta que los *Länder* pudieran dictar sus propias normas reguladoras de los municipios y las provincias. Con estos fundamentos se refundó la Administración local en los *Länder* de la antigua República Democrática. A partir de esta ley no se considera que los municipios y las ciudades sucedan desde el punto de vista jurídico a los que anteriormente existían en dicho territorio.

19. Sin embargo, las dimensiones de los territorios de municipios y provincias continuaban vinculándolos con la situación anterior. Tenían un tamaño inferior a los que existían en los *Länder* anteriores a la segregación del país. En total había 7.563 municipios –la mitad con menos de 500 habitantes, y sólo 15 con alrededor de 100.000

12 Forsthoff, *op. cit.*, p. 534.

13 E. Schmidt-Assmann y H.-C. Röhl, en E. Schmidt-Assmann (dir.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 13ª ed., De Gruyter, Berlín, 2005, pp. 11-12.

habitantes– y 189 provincias. Desde entonces se ha producido en todos los nuevos *Länder* una reforma territorial. Desde el punto de vista de la organización, la reforma admite los distintos modelos compatibles con la regulación del art. 28.2 GG, a los que se hará referencia más adelante (abajo, §§ 137 y ss., 202 y ss.).

20. Al final del siglo XX y principios del siglo XXI se ha producido en Alemania un cierto retroceso en el ámbito local por diversas razones, que van desde la atribución de las competencias municipales a entidades locales de ámbito superior, a la falta de una financiación adecuada a las competencias que tienen atribuidas dichas entidades, que determina una importante dependencia estatal. Para hacer frente a esta tendencia resulta necesario preservar el ámbito normativo local, restringiendo las reglamentaciones estatales detalladas, permitiendo la participación de los municipios en los procedimientos legislativos, limitando el ámbito de ejercicio de las competencias objeto de tutela, y garantizando de los medios financieros necesarios para el ejercicio de las competencias locales y el reforzamiento de la participación ciudadana y de los nuevos planteamientos de democracia directa en el ámbito local.

2.7. La influencia de la Unión Europea en el ámbito local

21. El Derecho comunitario europeo afecta prácticamente a todos los ámbitos del Derecho administrativo. La preferencia en la aplicación de las normas del Derecho comunitario sobre los ordenamientos de los países miembros supone que el art. 28.2 GG no ofrezca en la práctica ninguna protección frente a las limitaciones a la autonomía local que deriven de las mismas. En el régimen local la influencia del Derecho comunitario se manifiesta fundamentalmente en el Derecho público de la adjudicación de contratos (*Vergabe öffentlicher Aufträge*), el fomento de la actividad económica a través de subvenciones (*Wirtschaftsförderung durch Beihilfen*), la actividad económica propia de los municipios (*gemeindeeigene Wirtschaftstätigkeit*) y la política sobre el medio ambiente (*Umweltpolitik*). También juegan un papel muy importante las libertades fundamentales (*Grundfreiheiten*) y el Derecho de la competencia (*Wettbewerbsrecht*). La Unión Europea interviene en casi todos los ámbitos de actuación de los municipios.

22. En este sentido resulta difícil determinar de forma precisa las obligaciones a las que el art. 20.3 GG somete a las entidades locales; el efecto directo de las directivas comunitarias y la obligación de interpretar el ordenamiento jurídico según dichas directivas contribuyen a incrementar la incertidumbre. El Derecho comunitario y la estructura de adopción de decisiones de la Unión Europea hacen temer a los municipios una tendencia hacia la centralización. En consecuencia, el problema de la garantía específica de la autonomía de las entidades locales en virtud del Derecho alemán pasa a un segundo término.

23. Se trata, en consecuencia, de determinar si el propio Derecho comunitario articula y protege las garantías de una autonomía local. En relación con esta cuestión es preciso aclarar lo siguiente:

- a) Hasta el Tratado de Lisboa no existía una referencia normativa expresa a la autonomía local. No obstante, en la literatura jurídica se intentó obtener su garantía a través de otros principios jurídicos comunitarios como el principio democrático, el principio de la administración más próxima al ciudadano, el principio de subsidiariedad o a partir de un principio general de defensa de la autonomía local.
- b) Es preciso resaltar, no obstante, la relevancia de la Carta Europea de la Autonomía Local, suscrita por la República Federal Alemana en 1987. Esta Carta Europea de la Autonomía Local no procede de las instituciones comunitarias, sino que fue aprobada en 1985 por el Comité de ministros del Consejo de Europa. Sin embargo, en la literatura jurídica, se considera que la garantía de la Carta se ha convertido en un principio jurídico general del Derecho comunitario. Esto no supuso que se articulara una garantía efectiva de la autonomía local frente al Derecho comunitario.
- c) La dogmática del principio de subsidiariedad apenas se ha desarrollado. El objetivo es conseguir articular a partir de los principios de la Carta Europea de la Autonomía Local, un nivel de protección unificado que permita articular, en virtud del principio de subsidiariedad, un derecho reaccional de los municipios en defensa de su autonomía.
- d) El Comité de las Regiones de la Unión Europea, en el que los municipios y las uniones de municipios alemanes (*deutsche Gemeinden und Gemeindeverbände*) tienen tres representantes, ha establecido un procedimiento en garantía de ámbito municipal frente a las intervenciones de la Unión Europea.

24. El proyecto de un Tratado Constitucional para Europa, que no llegó a buen término, reforzó la posición de los Entes Locales. En ese proyecto: a) La Unión se obligaba expresamente a respetar la autonomía local (art. 1-5, párr. 1). b) El principio de la democracia representativa determinaba la posibilidad de participar de forma indirecta en la toma de decisiones en el ámbito europeo (art. 1-46); en virtud de este principio, los órganos de la Unión Europea estaban obligados a un diálogo abierto, transparente y regular con los municipios (art. 1-47, párr. 2). c) El principio de subsidiariedad (*Subsidiaritätsgrundsatz*) se planteaba en relación con el ámbito regional y con el municipal (art. 1-11, párr. 3); en consecuencia, se limitaban las atribuciones de la Unión en relación con el cumplimiento de las competencias locales. El cumplimiento de este principio se podía hacer valer judicialmente por el Comité de las Regiones (art. 8 II del Protocolo del Anexo 2). d) Los municipios podían hacer valer la protección de la autonomía local mediante la participación en la preparación de la normativa comunitaria en el ámbito nacional.¹⁴

14 *Ibidem*, pp. 12-13.

2.8. La Administración local alemana en el siglo XXI: hacia un nuevo modelo de gestión pública

25. La actuación de la Administración Pública se analiza de forma cada vez más intensa a partir de planteamientos de carácter económico. Las ideas del *New Public Management* se han incluido en las políticas locales a través del nuevo modelo tributario. Este modelo fue propuesto en 1993 por la Reunión de los Municipios para la Simplificación Administrativa. A partir de este modelo se crea el concepto de la Administración municipal como “empresa prestadora de servicios”, las prestaciones administrativas como “productos” y las relaciones entre la Administración y los ciudadanos como relaciones de clientela. Se pretende construir una estructura descentralizada tanto desde el punto de vista de su dirección como de su organización, de carácter similar a la de una empresa.¹⁵ Para desarrollar estos planteamientos constituye una cuestión esencial distinguir en el seno de una Corporación local entre el ámbito político y el administrativo. El órgano municipal de mayor nivel, de carácter político, debe determinar el ámbito de las tareas a realizar, la estructura de dirección y el marco general de las condiciones que deben aplicarse, establecer los límites de la delegación de las prestaciones y controlar su cumplimiento. Por su parte, la Administración debe cumplir finalmente las prestaciones establecidas.

26. Los convenios (*Vereinbarungen*) tienen una importante función que cumplir en este ámbito. A través de ellos deben determinarse en el marco de los programas presupuestarios las prestaciones que son rentables. El modelo exige una exacta descripción de la prestación y de sus características. La competencia o un sistema similar (*Wettbewerb und Wettbewerbsurrogate*) deben reforzar la estructura, que debe ser similar a la de la empresa. Los distintos departamentos administrativos deben asumir su propia responsabilidad en relación con la eficiencia y correspondencia sobre el uso de los medios materiales y personales que se le atribuyan. Sin embargo, esta configuración descentralizada de la organización municipal se opone a la existencia de una estructura económica centralizada, que debe ser responsable de la dirección y control del ejercicio de las competencias. La transformación de este modelo exige ajustes tanto desde el punto de vista del derecho que regula la Administración municipal como, fundamentalmente, del Derecho presupuestario.¹⁶

3. La organización del Estado federal

3.1. El marco constitucional

27. La totalidad del Estado de la actual República Federal Alemana se rige desde 1990 por una Constitución democrática. Esta Constitución, bajo la denominación de Ley

15 Gern, *op. cit.*, p. 51, se refiere a que debe producirse el paso de la ciudad como entidad local a la ciudad gestionada de forma análoga a una empresa privada.

16 Schmidt-Assmann y Röhl, *op. cit.*, pp. 11-12.

Fundamental de Bonn, ya había estado en vigor desde 1949 a 1989 en los *Länder* occidentales y en Saarland desde 1957. La Constitución articula los fundamentos y la estructura del Estado: regula los derechos fundamentales (*Grundrechte*) así como los órganos constitucionales (*Verfassungsorgane*) y sus respectivas funciones y controles. Los principios que estructuran el Estado (*Staatsstrukturprinzipien*) constituyen el fundamento de la Constitución. Estos principios son: la república, la democracia, el estado de derecho, el estado social y el estado federal.

28. El Tribunal Constitucional (*Bundesverfassungsgericht*) es un órgano constitucional que tiene una posición fundamental en el sistema político, ya que posee el monopolio de la interpretación vinculante de las normas constitucionales. La interpretación del Tribunal Constitucional vincula a todos los tribunales en Alemania. Las decisiones del Tribunal Constitucional alemán adoptadas con antelación a 1990 en relación con el territorio de los *Länder* occidentales continúan teniendo valor. En la República Democrática alemana no existía Tribunal Constitucional. En Alemania los términos Estado (*Staat*) y estatal (*staatlich*) se aplican tanto a la Federación (*Bund*) como a los Estados miembros (*Länder*). La Constitución regula la distribución de competencias entre la Federación y los *Länder*.¹⁷ Entre las competencias del Tribunal Constitucional Federal se encuentra la resolución de conflictos de competencias entre la Federación y los *Länder*.

29. El principio del Estado federal (*Bundesstaatsprinzip*) se manifiesta en el carácter estatal (*Staatlichkeit*) de los *Länder*. Los 16 *Länder* federales (*Bundesländer*) tienen sus propias constituciones (*Landesverfassungen*), que regulan la estructura de los órganos del *Land*. Casi todos poseen su propia jurisdicción constitucional o bien otros órganos judiciales que desarrollan el mismo tipo de control. El Federalismo ha sido reforzado en Alemania tras la Reforma Constitucional realizada en el año 2006, conocida como *Föderalismusreform*. En relación con el régimen de distribución de competencias entre la Federación y los *Länder* constituye un precepto clave el art. 30 GG, que atribuye a los *Länder* la gestión de todas las tareas estatales (*Sache der Länder*), en tanto la Constitución no se la atribuya expresamente a la Federación.

30. A continuación se exponen en cuadros los conceptos más frecuentes utilizados en el Derecho de organización alemán para situar la Administración en las estructuras de la Federación y de los *Länder*:

17 J. Zenthöfer (*Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht*, 6ª ed., Richter-Verlag, Kiel, 2007, p. 32) recuerda las dos teorías sobre la articulación del Estado Federal (*Bundesstaat*). La primera parte de la existencia de tres miembros que articulan el Estado Federal: los Estados miembros (*Gliedstaaten*), que se denominan *Länder*, el Estado Central (*Zentralstaat*), que es el *Bund* o Federación, y, por último, el Estado en su conjunto (*Gesamtstaat*), que es la *Bundesrepublik Deutschland*, la República Federal alemana. El Tribunal Constitucional mantiene exclusivamente la existencia de dos miembros, ya que el Estado central (*Zentralstaat*) se identifica con el Estado en su conjunto (*Gesamtstaat*).

a) Estado: Federación y *Länder*

EL ESTADO <i>DER STAAT</i>	LA FEDERACIÓN <i>DER BUND</i>
	LOS LÄNDER <i>DIE LÄNDER</i>

b) Administración directa y administración indirecta del *Bund*.

LA FEDERACIÓN <i>DER BUND</i>	Administración directa <i>Unmittelbare Verwaltung</i>	Órganos de la Federación <i>Bundesorgane</i>
	Administración indirecta <i>Mittelbare Verwaltung</i>	Corporaciones <i>Körperschaften</i>
		Establecimientos públicos <i>Anstalten</i>
		Fundaciones públicas <i>Stiftungen</i>

c) Administración directa y administración indirecta de los *Länder*.

LOS LÄNDER <i>DIE LÄNDER</i>	Administración directa <i>Unmittelbare Verwaltung</i>	Órganos de los <i>Länder</i> <i>Ländersorgane</i>	
	Administración indirecta <i>Mittelbare Verwaltung</i>	Corporaciones <i>Körperschaften</i>	municipios y otros Gemeinden und andere

3.2. La distribución de competencias de carácter legislativo entre la Federación y los *Länder*

31. La Constitución regula de forma detallada las competencias legislativas que corresponden a la Federación. Las competencias que no son atribuidas a la Federación en la Constitución corresponden, en virtud de lo dispuesto en el artículo 70 GG, a los *Länder*. Los *Länder* pueden legislar, salvo en los ámbitos que la Constitución atribuya a la Federación (art. 70.1 GG). La delimitación de las competencias entre la Federación y los *Länder* se realiza a través de los preceptos de la Constitución relativos a la regulación de las competencias exclusivas y concurrentes (*auschliessliche und konkurrierende Gesetzgebung*), art. 70.2 GG. Los *Länder* tienen competencia exclusiva en tres materias de alcance federal: la educación escolar (y, en gran parte, también la superior), la seguridad interna (incluidas las funciones de policía) y el autogobierno municipal. Los *Länder* encuentran en los amplios derechos de participación del *Bun-*

desrat, reforzados tras la Reforma del Federalismo de 2006, una compensación frente a la primacía de la Federación en términos de legislación.

32. En síntesis la distribución de competencias legislativas corresponde al siguiente esquema:¹⁸

- a) El artículo 73 GG regula cuáles son materias sobre las que recae la competencia *exclusiva* de la Federación. En este ámbito los *Länder* sólo pueden ejercer funciones normativas en la medida en que se lo atribuya de forma expresa una Ley Federal (artículo 71 GG).
- b) El artículo 74 GG regula las materias propias de la legislación *concurrente*. En este ámbito, cuyo régimen regula el artículo 72 GG, los *Länder* pueden ejercer competencias legislativas en tanto la Federación no lo haya hecho. Sólo prevalece el ejercicio de esta competencia por parte de la Federación en aquellos casos en que cuente con una justificación objetiva, como la consecución de las mismas condiciones de vida en el territorio de la Federación o la garantía de la unidad jurídica y económica (*vid.* art. 72.2 GG), y dicha regulación por parte de la Federación se considere imprescindible para conseguir estos fines.¹⁹ En el apartado 4 de este precepto se establece que una ley federal puede determinar que ya no persiste la situación de necesidad a la que hace referencia el apartado 2; en ese caso, la legislación federal existente puede ser sustituida por una ley del *Land*.

33. A partir de la Reforma del Federalismo en 2006, se incluyen en el ámbito de la legislación concurrente, algunas materias relevantes desde el punto de vista medioambiental, como la caza, la protección de la naturaleza y del paisaje, el urbanismo y la ordenación del territorio o el derecho de aguas (art. 72.3 GG).²⁰ Estas materias, junto

18 Frente a la regulación anterior, la reforma del federalismo ha determinado la eliminación de la legislación marco. En el Acuerdo final de sobre las reformas, anunciado el 14 de diciembre de 2005 mediante una declaración conjunta del canciller y los jefes de Gobierno de los *Länder* se consideraron como fines de la reforma: 1) el fortalecimiento de la legislación de *Bund y Länder*, a través de una delimitación más clara de las competencias y la eliminación de la competencia marco; 2) desactivación de los bloqueos recíprocos a través de la reelaboración de la necesidad de consentimiento de las leyes federales en el *Bundesrat*; 3) desmantelamiento de la financiación mixta y nuevas posibilidades de financiación a través de ayudas financieras del *Bund* previstas en el Pacto de Solidaridad II para los nuevos *Länder*. Con posterioridad se presentó un Proyecto de Reforma por parte de la Gran Coalición que recogía en lo esencial los resultados de la Comisión de Trabajo, y que fue aprobado por el *Bundestag* y el *Bundesrat* en junio de 2006. La reforma entró en vigor el 1 de septiembre de 2006. *Vid.* H.-P. Schneider, "La reforma del Federalismo en Alemania", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 8, 2009, pp. 22-23.

19 *Ibidem*, pp.25-26, se refiere a esta cláusula comentando que se ha reducido el ámbito de aplicación de la misma y señalando que su aplicación se ha manifestado tradicionalmente incontrolada, con la ayuda activa del Tribunal Constitucional.

20 Zenthöfer, *op. cit.*, p. 33, alega que en los ámbitos citados es necesaria la participación de la Federación, pues la protección del medio ambiente trasciende en muchos casos el ámbito del *Land*; y

con las relativas al acceso y finalización de la enseñanza universitaria, se someten a la denominada legislación propia discrepante (*Abweichungsgesetzgebung*) que regula el artículo 72.3 GG. En estas materias los *Länder* tienen un derecho de intervención incluso en los casos en que la Federación ya haya legislado sobre esa materia, en virtud de sus competencias concurrentes. Esta posibilidad parece oponerse a lo dispuesto por el artículo 72.1 GG que, con carácter general, no permite que el *Land* establezca una regulación en materias en las que la Federación ya ha ejercido su competencia legislativa concurrente. Sin embargo, en estos casos, el artículo 72.3 GG permite que el *Land* pueda dictar una regulación propia discrepante de la dictada por la Federación y atraer de esta forma la competencia legislativa. De ahí cabe deducir el principio de que en esas materias el Derecho federal vale solamente en tanto los *Länder* no hayan dictado su propio Derecho: *Bundesrecht gilt nur so lange, wie die Länder kein eigenes Recht erlassen*.²¹

34. El artículo 72.3 GG permite la legislación discrepante del *Land* (*Abweichungsgesetzgebung*) en relación con las materias a las que se ha hecho referencia; en rigor no se trata de una quiebra del Derecho federal, ni de un supuesto de prevalencia del Derecho del *Land* en el sentido del art. 31 GG (*Bundesrecht bricht Landesrecht*), sino, como indica Zenthöfer,²² de una superposición similar a la que tiene lugar entre el Derecho comunitario y el de los Estados miembros, que en la práctica no permite delimitar de forma clara los respectivos ámbitos competenciales. Además, sólo si la Cámara territorial, *Bundesrat*, aprueba por dos tercios la Ley Federal, ésta podrá entrar inmediatamente en vigor, pues, en el caso de que no se produzca esa mayoría, la Constitución establece un plazo mínimo de seis meses para dicha entrada en vigor. Durante este plazo el *Land* puede dictar su propia legislación, lo cual conduce, como indica Zenthöfer, a una especie de “ping-pong” legislativo²³ que vulnera la seguridad jurídica. En el último párrafo del artículo 73 GG se dispone que en los casos en que en el ámbito de la legislación concurrente exista legislación federal y legislación discrepante del *Land* (*Abweichungsgesetzgebung*), se aplicará la posterior en el tiempo.

señala que sería conveniente la elaboración de un Código medioambiental por parte de la Federación que incluya la Ley Federal de Protección contra la Contaminación (*Bundesimmissionsschutzgesetz*) o la Ley Federal de Protección del Suelo (*Bundesbodenschutzgesetz*).

21 El Derecho Federal vale en tanto los *Länder* no hayan dictado su propio Derecho.

22 *Op. cit.*, p. 33.

23 *Ibidem*. En el mismo sentido se pronuncia Schneider, *op.cit.*, p. 25, que, al referirse al denominado efecto ping-pong, expone que valdrá siempre la Ley posterior, de modo que los *Länder* sustituyen la normativa del *Bund* éste puede hacer lo mismo con la de los *Länder*, y así sucesivamente. Para Schneider ésta es, desde el punto de vista del sentido común, una construcción discutible, que sólo podía ocurrírsele a los políticos, para quienes un mal compromiso es siempre mejor que ningún compromiso. Creará una considerable inseguridad jurídica, lo que es criticable, y probablemente no funcionará. Sólo cabe esperar que el menor número posible de *Länder* hagan uso de su derecho a apartarse de las leyes federales (legislación discrepante, *abweichende Gesetzgebung*) y que, si lo hacen, el *Bund* no se aparte de nuevo, pues en tal caso crearía más confusión que otra cosa, y no haría más que dar ocupación y entretenimiento a la doctrina y al Tribunal Constitucional Federal.

3.3. La distribución de competencias administrativas o de ejecución. Especial referencia a las competencias de los municipios sobre la ejecución de las leyes federales y de las leyes de los *Länder*

35. La Federación y los *Länder*, además de sus respectivas competencias legislativas, también tienen competencias para la ejecución de las leyes federales, que están reguladas en los artículos 83 y ss GG. La mayor parte de las leyes de la Federación las ejecutan los *Länder*, lo cual responde a un principio de eficiencia, dado que la administración de los *Länder* en todo caso sería necesaria para ejecutar su propia legislación. Sólo en casos especiales es preciso crear órganos propios de la Federación para ejecutar las leyes federales. Según la Constitución hay tres formas para ejecutar las leyes federales: a) ejecución a través de los *Länder*, como competencia propia de estos, de acuerdo con el art. 84 GG; b) ejecución a través de los *Länder* por delegación del Bund, según el art. 85 GG; y c) ejecución a través de la propia Administración de la Federación, conforme al art. 86 GG.

3.3.1. La ejecución de las leyes federales a través de los *Länder*, como competencia propia de éstos, de acuerdo con el art. 84 GG

36. La ejecución de las leyes federales por los *Länder* como propia competencia (*als eigene Angelegenheit*) es la regla general. La ejecución de una competencia como propia significa que el *Land* ejecuta las leyes federales como si fueran sus propias leyes. Tradicionalmente el Bund podía en este ámbito: regular organización, competencia y procedimiento (antiguo art. 84.1 GG); dictar los reglamentos generales (antiguo art. 84.2 GG); controlar la legalidad de la ejecución (antiguo art. 84.3 y 4 GG).

37. La Reforma del Federalismo de 2006 ha modificado esta regulación. En primer lugar, el nuevo artículo 84.1 (primera frase) GG atribuye en la actualidad a los *Länder* la organización y la competencia, así como el procedimiento para la ejecución de las leyes federales. Si una ley federal dispone otra cosa, los *Länder* pueden dictar una regulación discrepante (*abweichende Regelung*). En el caso de que un *Land* haya dictado legislación discrepante en este ámbito, la regulación federal sobre la organización de los servicios y el procedimiento administrativo sólo entrará en vigor cuando transcurran al menos seis meses desde su publicación, si no cuenta con el acuerdo del *Bundesrat*, en los términos establecidos en el artículo 72.3 (tercera frase) GG. En casos excepcionales, podrá la Federación dictar las normas de procedimiento para que sean aplicadas por los *Länder*, sin posibilidad de que exista legislación discrepante. Esta última regulación deberá estar contenida en una ley que requiere aprobación del *Bundesrat*.²⁴ A través de una ley federal no cabe atribuir el ejercicio de competencias federales a los municipios o a las agrupaciones de municipios. Esto

24 A continuación el Bund puede de nuevo dictar normas que se aparten a su vez de las normas dictadas por los *Länder*, que se apartaron de las primeras del Bund y así sucesivamente. Sobre esta cuestión, *vid. ibidem*, p. 25.

significa que el interlocutor de la Federación siempre debe ser el *Land*; en todo caso, será el *Land* el que determine las competencias que deben ser ejecutadas por los municipios como administración indirecta del *Land*.

38. En el apartado 2 del artículo 84 GG se establece que el Gobierno federal (*Bundesregierung*) puede dictar reglamentos generales, con aprobación del *Bundesrat*. En el apartado 3 del artículo 84 GG se permite que el Gobierno federal ejerza una tutela de legalidad en relación con la ejecución por parte de los *Länder* de la legislación federal. Para ello puede enviar comisionados (*Beauftragte*) a las autoridades de mayor rango del *Land*, con la aprobación de las mismas, o en caso de que no cuente con dicha aprobación, con la del *Bundesrat*. También se aplica esta técnica de tutela en relación con las autoridades inferiores del *Land*. El hecho de que la Federación se dirija a las autoridades de más alto rango del *Land* es consecuencia de que la ejecución de la legislación federal es competencia propia del *Land*.

39. En el apartado 4 del artículo 84 GG se establece que en el caso de que se produzcan vicios o irregularidades detectadas por el Gobierno federal en la ejecución de la legislación federal por parte del *Land* y no sean eliminados, corresponde al *Bundesrat*, a solicitud del Gobierno federal o del *Land*, decidir si el *Land* ha vulnerado el ordenamiento jurídico. Contra la resolución de esta cuestión por parte del *Bundesrat* es posible recurrir al Tribunal Constitucional. En el apartado 5 del artículo 84 GG se permite que por ley federal y con la aprobación del *Bundesrat* se puedan imponer órdenes específicas y concretas (*Einzelweisungen*). Estas órdenes concretas se dirigen a las autoridades de mayor rango del *Land*, salvo en el caso de que el Gobierno federal considere que el caso es urgente. De nuevo, el hecho de que la ejecución de las leyes federales sea competencia propia de la Federación, determina que las autoridades de la Federación deban dirigirse a las de mayor rango del *Land*.

3.3.2. La ejecución de las leyes federales a través de los Länder por delegación del Bund, según el art. 85 GG

40. En estos supuestos, la organización de los servicios del *Land* que gestionan las competencias corresponde al propio *Land*, en tanto que una ley federal, con aprobación del *Bundesrat*, no disponga otra cosa. A través de una ley federal no cabe encargar o delegar el ejercicio de competencias federales en los municipios o en las agrupaciones de municipios. La federación delega en el *Land* y posteriormente el *Land* organizará a través de qué órganos se ejecutan los servicios. El Gobierno federal puede dictar reglamentos generales (*allgemeine Verwaltungsvorschriften*) con aprobación del *Bundesrat*. También puede regular la formación unitaria de los funcionarios y empleados públicos; los directores de las autoridades centrales del *Land* se nombran con el consentimiento del Gobierno federal. Las autoridades del *Land* se someten a las instrucciones (*Weisungen*) de las autoridades superiores competentes de la Federación. Las instrucciones de la Federación, salvo en los casos urgentes, se dirigen a las autoridades superiores del *Land*. La ejecución de las instrucciones se garantiza a través de las autoridades superiores del *Land*. La tutela (*Aufsicht*) de la Federación

se aplica tanto en relación con la legalidad (*Gesetzmäßigkeit*), como con la oportunidad (*Zweckmäßigkeit*), en el ámbito del ejercicio de las competencias delegadas. El Gobierno puede exigir a estos efectos informes y propuestas en relación con los actos dictados en este ámbito y enviar comisionados a todas las autoridades.

41. En el siguiente cuadro se muestra gráficamente la posición de la Administración local con respecto a las competencias del *Land* de ejecución de sus propias leyes, o de las leyes federales (como competencia propia del *Land* o como competencia delegada por el *Bund*):

Administración directa del <i>Land</i> <i>Unmittelbare Landesverwaltung</i>	Administración indirecta del <i>Land</i> por parte de municipios y provincias <i>Mittelbare Landesverwaltung</i>
Ejecuta sus propias leyes (<i>Landesgesetze</i>) <i>Unmittelbare Landesverwaltung</i>	Pueden ejecutar las leyes de los <i>Länder</i> como Administración indirecta de los mismos <i>Mittelbare Landesverwaltung</i>
Ejecuta con carácter general las leyes de la Federación como competencia propia <i>Unmittelbare Landesverwaltung</i>	Como la ejecución de las leyes de la Federación es competencia propia del <i>Land</i> , éste último puede determinar su ejecución indirecta por <i>Gemeinden</i> y <i>Gemeindeverbände</i> . <i>Mittelbare Landesverwaltung</i> La Ley federal no puede atribuir la ejecución de sus competencias a las <i>Gemeinden</i> o <i>Gemeindeverbände</i> (art.84.1 GG, último inciso).
Ejecuta las leyes de la Federación por delegación de ésta, en determinados casos <i>Bundesauftragsverwaltung</i>	La ejecución de las leyes de la Federación por delegación es competencia del <i>Land</i> ; éste último puede determinar su ejecución indirecta por <i>Gemeinden</i> y <i>Gemeindeverbände</i> . Se ha eliminado la posibilidad de que las leyes de la Federación puedan delegar competencias en los <i>Gemeinden</i> o <i>Gemeindeverbände</i> (art. 85.1 GG, último inciso).

3.3.3. La ejecución de las leyes federales por autoridades federales o personas jurídico-públicas federales, según los arts. 86 y ss. GG

42. El artículo 86 GG dispone que la Federación tiene competencias de ejecución a través de su propia Administración o a través de la Administración federal indirecta: Corporaciones (*Körperschaften*) o de organismos públicos (*Anstalten*). El Gobierno federal, si una ley no dispone otra cosa, regula los reglamentos generales y la organización de los servicios. Estas competencias de ejecución propias de la Federación se refieren a las materias que aparecen reguladas en los distintos apartados del art. 87 GG: servicio exterior, defensa, ferrocarriles federales, etc.

43. En el cuadro siguiente se representan en sus líneas fundamentales las tres formas de ejecución de las leyes federales:

<p>a) Ejecución de la legislación federal como competencia propia de los Länder Art. 83 GG Administración del <i>Land</i></p>	<p>Con carácter general el <i>Land</i> regula por ley la organización, la competencia y el procedimiento. En su caso, posibilidad de dictar una regulación desviada por parte del <i>Land</i>, si la Federación ya había regulado estas cuestiones (<i>Abweichende Gesetzgebung</i>) (art. 84.1 GG).</p> <p>La Federación puede:</p> <ul style="list-style-type: none"> – con carácter excepcional regular por ley la organización y el procedimiento, con aprobación del Senado, de forma que se excluya la posibilidad de que se dicte legislación desviada; – dictar los reglamentos generales, con aprobación del Senado (art. 84.2 GG); – controlar la legalidad de la ejecución (art. 84.3, 4 y 5 GG): envío de Comisionados a las autoridades superiores o inferiores del <i>Land</i>, con aprobación del <i>Land</i>, o, en su caso con la del Senado (art. 84.3 GG); control de la legalidad por parte del Senado, a solicitud del <i>Land</i> o del <i>Bund</i> (art. 84.4 GG); órdenes concretas con aprobación del Senado dirigidas a las autoridades de mayor rango del <i>Land</i> (en caso de urgencia pueden dirigirse a las autoridades inferiores) (art. 84.5 GG).
<p>b) Ejecución de la legislación federal por parte de los Länder por delegación de la Federación Art. 85 GG Administración del <i>Land</i> por delegación de la Federación. Administración del <i>Land</i></p>	<p>Con carácter general el <i>Land</i> regula por ley la organización, la competencia y el procedimiento (art. 85.1 GG).</p> <p>La Federación puede:</p> <ul style="list-style-type: none"> – con carácter excepcional regular por ley la organización y el procedimiento, con aprobación del Senado (art. 85.1 GG); – dictar los reglamentos generales, con aprobación del Senado. También le corresponde la formación de los funcionarios y empleados públicos, así como la aceptación de las autoridades centrales (art. 85.2 GG); – a través de sus autoridades superiores impartir instrucciones a las que se someten las autoridades superiores del <i>Land</i>, que son las que deben garantizar la ejecución. Sólo en casos de urgencia las autoridades federales podrán impartir instrucciones a autoridades inferiores del <i>Land</i> (art. 85.3 GG); – la tutela se refiere a la legalidad y a la oportunidad de la ejecución; el Gobierno federal puede exigir informes y propuestas de los actos que se dicten en este ámbito, así como enviar comisionados a todas las autoridades (art. 85.4 GG).
<p>c) Ejecución de la legislación federal como competencia propia de la Federación Art. 86 y ss. GG Administración federal</p>	<p>Se aplica en los casos previstos en los arts. 86 y ss. GG.</p>

3.3.4. La ejecución de las leyes federales y las entidades locales

44. *Gemeinden* y *Landkreise* se relacionan principalmente con los *Länder*. La Administración municipal es administración indirecta del *Land*. Los municipios tienen el derecho a regular y ejecutar los asuntos administrativos del territorio de la Corporación. Lo mismo se aplica en relación con los *Landkreise*. Los *Gemeinden* y los *Landkreise* no sólo tienen que ocuparse de sus competencias propias, sino que también gestionan competencias delegadas por ley. Con anterioridad a la Reforma del Federalismo de 2006 era posible tanto la atribución como la delegación de competencias a los municipios por ley federal, como por ley del *Land*, pero en la actualidad la Constitución prohíbe expresamente la atribución o delegación de competencias federales directamente a los municipios o a las agrupaciones de municipios a través de una ley federal. La ejecución de las leyes federales a través de los *Länder* según el art. 83 y ss GG se produce directamente a través de las autoridades del *Land*.

45. Como se ha expuesto, en la actualidad no es posible, como antes se admitía, que la Ley federal atribuya directamente a los municipios ni a las agrupaciones de municipios la gestión de competencias federales (art. 84.1GG). Tampoco se admite que la Federación delegue o encargue directamente la ejecución de competencias federales a los municipios ni a las agrupaciones de municipios (art. 85.1 GG). En principio, este planteamiento no excluye la autonomía del *Land* en relación con la ejecución de los distintos tipos de competencias, de forma directa o indirecta, a través en este último caso, de los municipios.



LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

1. Introducción

46. En el sistema constitucional alemán corresponde a la garantía de la autonomía local un puesto destacado. Esta garantía se reconoce en el apartado segundo del mismo artículo (el art. 28 GG), cuyo apartado primero establece –entre otros imperativos– la forma de estado republicana y los principios del Estado democrático y social de Derecho como principios también vinculantes para los sistemas constitucionales de los Estados miembros de la Federación.

47. Dispone el art. 28.2 de la *Grundgesetz*:

“Se garantiza el derecho de los municipios a ordenar y gestionar todos los asuntos de la comunidad local bajo su propia responsabilidad en el marco de las leyes. Las agrupaciones de municipios también gozan del derecho a la autonomía en el mar-

co de su ámbito legal de competencias de conformidad con las leyes. La garantía de la autonomía local comprende igualmente las bases de la autonomía financiera. Una de esas bases ha de consistir en la previsión de que los municipios puedan establecer tipos sobre alguna de las fuentes de ingresos de naturaleza impositiva conectadas con la potencia económica existente en el respectivo municipio.”

48. Ya del texto del precepto transcrito puede deducirse que el punto central de la regulación constitucional es la garantía constitucional, en concreto, de la autonomía municipal. La garantía de la autonomía de las corporaciones locales determinadas por la agrupación de municipios encuentra en la autonomía municipal su modelo regulativo de referencia y, en realidad, se subordina a ella.²⁵ Por ello, es necesario exponer separadamente y en primer lugar el contenido de la garantía de la autonomía municipal. Este contenido se ha construido dogmáticamente con ayuda de una cuidadosa y matizada labor de interpretación jurisprudencial y doctrinal del sintético texto del primer inciso del art. 28.2 GG.

49. Tras hacer referencia a la garantía constitucional de la autonomía municipal (abajo, 2), se remitirá sumariamente a otras específicas garantías de la posición jurídico-constitucional de los municipios (3). Se tratará, después, la garantía constitucional de la autonomía de las agrupaciones de municipios –segundo inciso del art. 28.2 GG– (4), para terminar con una exposición resumida de la regulación de la garantía de la autonomía local en las Constituciones de los *Länder* (5).

2. La garantía constitucional de la autonomía municipal

50. Es frecuente en las exposiciones doctrinales al uso²⁶ que, para ordenar sistemáticamente la materia, se haga referencia a tres planos o vertientes de esta garantía: la vertiente subjetiva (*infra*, 2.1), la vertiente objetiva (2.2) y la vertiente de la protección jurisdiccional de la autonomía municipal (2.3). De este esquema se sirve también la exposición que sigue.

2.1. Vertiente subjetiva de la garantía de la autonomía municipal

51. Desde este punto de vista, la garantía de la autonomía municipal exige, en primer término, que existan los municipios como organizaciones integrantes de la estructura administrativa del Estado. Se entiende por “municipio” una organización con estructura corporativa determinada por la agrupación de personas en un determinado territorio. La unidad sobre la que descansa dicha corporación no puede ser creada arbitrariamente, sino que ha de responder a una cierta realidad espacial y personal.

25 Schimidt-Assmann y Röhl, *op. cit.*, p. 110.

26 *Vid.*, por ejemplo, *ibidem*, pp. 16 y ss.; W. Kluth, en H.-J. Wolff, O. Bachof y R. Stober, *Verwaltungsrecht. III*, 5ª ed., C.H. Beck, München, 2004, pp. 644 y ss.; M. Burgi, *Kommunalrecht*, C.H. Beck, München, 2006, pp. 59 y ss.

Esta vertiente subjetiva de la garantía exige que se reconozca a la organización municipal capacidad jurídica, esto es, idoneidad para ser sujeto titular de derechos y obligaciones y, con ello, sujeto último de imputación. La capacidad jurídica se entiende como un instrumento técnico-jurídico puesto al servicio de la garantía de la autonomía frente al Estado.

52. El municipio es, además, una corporación de carácter territorial, porque la Ley no elige un concreto punto de conexión funcional para identificar a quienes están sometidos al ejercicio de poder público por parte de esa organización (como sucede con otras corporaciones de Derecho público, como, por ejemplo, los Colegios profesionales), sino que el elemento común general sobre el que descansa la agrupación de personas que pertenece al municipio es el de la residencia en el término municipal. Los municipios son, por ello, organizaciones corporativas en el sentido cualificado propio de la corporación territorial.

53. Esta garantía no protege la subsistencia de cada uno de los municipios existentes en un momento dado, porque no tiene una finalidad de protección prioritariamente individual, sino institucional. No se impide constitucionalmente la supresión de un municipio o su fusión con otro. No obstante, se reconoce al primer inciso del art. 28.2 GG una eficacia de protección individual limitada: un municipio no puede ser suprimido –ni su término municipal alterado– discrecionalmente contra su voluntad; esta decisión debe adoptarse por razones de interés general y con audiencia de los municipios interesados. A la vertiente subjetiva de la garantía de la autonomía local pertenece también la protección jurídico-pública y jurídico-privada del nombre del municipio.

2.2. Vertiente objetiva de la autonomía municipal

54. Esta segunda vertiente de la garantía municipal se refiere a la protección constitucional del aspecto funcional de la institución “autoadministración municipal”, esto es, el ejercicio autónomo de un ámbito propio de competencias municipales. En este contexto deben situarse la mayor parte de los problemas que se discuten por parte de la doctrina: la privación a los municipios de una competencia que hasta entonces había estado atribuida a ellos y su transferencia a otra organización jurídico-pública, la atribución a la Administración estatal de una facultad de dictar normas o aprobar planes supramunicipales en materias que afectan a las competencias locales, la creación por ley de nuevas competencias municipales sin la previsión de incremento de medios económicos, etc.

55. Para el análisis de estas cuestiones suele procederse por partes, interpretando separadamente cada uno de los elementos del supuesto de hecho de la norma constitucional (art. 28.2 GG, primera frase) al que se vincula la consecuencia jurídica de la garantía institucional: qué se entiende por “asuntos de la comunidad local”, qué cabe interpretar como “responsabilidad propia” y qué significa en ese precepto la remisión a la Ley (“en el marco de la Leyes”).

56. Bajo el concepto de “asuntos de la comunidad local” debe situarse aquel círculo de tareas que tienen una vinculación directa y específica con la comunidad local; o, dicho de otro modo, los *asuntos que afectan a los vecinos precisamente en su condición de vecinos*, porque se refieren específicamente a la vida en común de quienes pertenecen a la comunidad municipal. Esta definición, que, desde luego, no está exenta de problemas interpretativos, sirve, sin embargo, como criterio para resolver un buen grupo de cuestiones. Los asuntos propios de la política exterior o de la defensa nacional, por ejemplo, no afectan a los vecinos en cuanto vecinos, por lo que no pertenecen al ámbito de los que se sitúan bajo la garantía constitucional de la autonomía municipal. Sin embargo, tampoco cabe excluir que alguno de esos asuntos llegue a situarse en el círculo protegido de los intereses municipales cuando una decisión en materia de defensa nacional tiene una vertiente territorial consistente, *v. gr.*, en la ubicación de instalaciones militares en un determinado término municipal. En supuestos como éste hay que reconocer al municipio un derecho a intervenir de alguna manera en la decisión.

57. Tampoco cabe considerar como un asunto de la comunidad vecinal, conforme al criterio que se está exponiendo, la pretensión del municipio de emprender una actividad económica más allá del término municipal y sin conexión determinada con los intereses de los vecinos. Este ejemplo sirve para poner de manifiesto que la definición utilizada de “asuntos de la comunidad local” sirve tanto como criterio –o, más modestamente, principio orientativo– de atribución de competencias al municipio, como de límite que impide que el municipio promueva actividades sin conexión específica alguna con las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. A esto último se hace referencia, en ocasiones, con la gráfica expresión “doctrina del *ultra vires* local”.

58. Existen, sin duda, otros muchos ámbitos de la actuación administrativa en los que no es fácil adoptar una decisión sobre el reparto de competencias conforme a la citada definición de asuntos de la comunidad local. A veces, por la vinculación de la tarea correspondiente a la evolución histórica y técnica, como es el caso del suministro de energía eléctrica, gas y calefacción. Estos servicios fueron en su origen típicas competencias municipales, pero la centralización derivada de los avances técnicos los fueron alejando después del ámbito municipal y, posteriormente, han vuelto a acercarse al círculo de los servicios locales, si bien conforme a un nuevo modelo de reparto competencial vinculado a las exigencias y posibilidades de la técnica actual.

59. Otras veces, la dificultad del reparto de funciones entre el municipio y las organizaciones jurídico-públicas superiores procede de concretas características de la actividad de que se trate como, por ejemplo, la concurrencia territorial que se da en materia de ordenación del territorio y de medio ambiente. Decisiones relativas a infraestructuras de carácter supramunicipal afectan, sin embargo, directamente también al territorio municipal y a las competencias del municipio en materia de planificación urbanística. Para casos como estos, en los que la definición citada falla como criterio decisorio, se hace uso de ella sólo como punto de partida orientativo; y se

considera que el reparto final de competencias debe tener lugar conforme a soluciones decantadas por grupos de materias típicas, tras un proceso argumentativo en el que se considera, primero, si la tarea correspondiente ha sido tradicionalmente ejercida precisamente por los municipios; y, después, si verdaderamente éstos constituyen la organización pública que de forma más adecuada a los intereses de los vecinos pueden ejercer la competencia como propia.

60. Cuando es el legislador el que se pronuncia sobre esta cuestión de calificación de las competencias (como municipales o supramunicipales) hay que reconocer que le corresponde un margen de apreciación que sólo es limitadamente fiscalizable con ayuda de criterios constitucionales. En el caso de que, por la concurrencia de intereses supralocales, una competencia decisoria que afecta también a asuntos de la comunidad municipal se atribuya a una organización jurídico-pública superior, debe reconocerse al municipio un derecho a participar en la decisión, que se concreta normalmente en la previsión de un trámite de audiencia a la Corporación municipal en el procedimiento previsto para la adopción de la decisión de que se trate.

61. En este contexto se sitúa la conocida cuestión de la competencia universal (*Allzuständigkeit*) de los municipios alemanes, que, en realidad, es menos universal de lo que la gráfica expresión podría hacer pensar. El primer inciso del art. 28.2 GG garantiza que, cuando se está ante un asunto de la comunidad local, la materia se sitúa, en principio, en el ámbito competencial del municipio. Desde luego, eso no impide que el legislador, en cumplimiento del encargo contenido en la reserva a la Ley que se incluye en el mismo precepto, atribuya competencias en ese ámbito también a otras organizaciones jurídico-públicas, pero sí exige aceptar que en su regulación el legislador está sometido a límites. Si la Ley no atribuye competencias sobre la materia a nadie, la competencia ha de tenerse por íntegramente municipal, lo que incluye la facultad del municipio de promover toda clase de actividades materialmente situadas en ese ámbito. A esto se le denomina gráficamente con la expresión “derecho de la espontaneidad” (*Recht der Spontanität*).

62. Procede pasar ya al examen de los conceptos de *autoadministración* y *propia responsabilidad*, que, en este contexto, se sitúan uno frente a otro como los dos términos de una tautología: “autoadministración” significa que los asuntos propios se ordenan y gestionan por el municipio en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad. Esto implica, por su parte, que queda excluido el ejercicio de controles de oportunidad sobre esos asuntos por parte de organizaciones jurídico-públicas superiores, en especial, del Estado (en Alemania, a estos efectos, el *Land*); y que se pueden adoptar decisiones conforme a criterios políticos propios. Carecería de sentido la imposición constitucional de la elección democrática directa de la representación de los vecinos en la Corporación municipal (art. 28.1 GG) sin la paralela atribución de ese amplio ámbito de decisión conformadora a los municipios.

63. El art. 28.2 GG alude a la ordenación y gestión, en general, de los asuntos propios. No se excluye, por eso, ninguna forma de actuación administrativa en las materias

de que se trate: formas propias de Derecho público o privado, formas de gestión directa o indirecta de los servicios municipales, actuación planificadora o gestión en masa de asuntos rutinarios, etc. Frecuentemente no será posible entender que el municipio ordena por sí mismo una materia si no puede hacer uso de facultades de regulación normativa. Por eso se reconoce con carácter general que la potestad normativa (reglamentaria) municipal forma parte de la garantía contenida en el citado precepto constitucional.

64. Evidentemente, nada de lo que acaba de exponerse desvincula la actuación municipal de su sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, como actividad administrativa (art. 20.3 GG). Ese sometimiento constituye el fundamento de los controles de legalidad que sobre la actuación municipal se atribuyen al Estado (en este ámbito, como ya se ha dicho, el *Land*). En este contexto no puede negarse una cierta tensión entre el reconocimiento de un amplio margen de libertad conformadora al municipio, por una parte, y su sometimiento a la Ley, por otra, cuando el Estado pretendiera introducir a través de normas legislativas regulaciones que contuvieran criterios que materialmente pudieran calificarse como propios de la “oportunidad” sobre la que corresponde decidir al municipio. Si no se quiere vaciar parcialmente de contenido la garantía de la autonomía local mediante regulaciones legislativas excesivamente densas, el mandato constitucional de suficiente determinación de la Ley –derivado del principio del Estado de Derecho– debe ser complementado en materia de régimen local por un específico matiz de respeto a la autonomía del municipio.

65. Debe ahora prestarse atención a la *reserva de ley* contenida en el primer inciso del art. 28.2 GG (“en el marco de las leyes”). El precepto constitucional encomienda al legislador, en primer término, la misma configuración legal de la autonomía municipal, que no puede existir sin un marco normativo que la regule. Son leyes en el sentido del art. 28.2 GG tanto las normas aprobadas con ese rango por el *Bund* y los *Länder*, como también normas reglamentarias. Es fácilmente comprensible, desde luego, que la reserva de ley puede convertirse en un auténtico talón de aquiles de la autonomía municipal, si no se acepta que la garantía constitucional de esa autonomía impone límites materiales a la regulación legal. Las cuestiones dogmáticas que de aquí se derivan se asemejan en alguna medida a las que también se dan con respecto a la reserva de ley en materia de derechos fundamentales.

66. Esta semejanza ha llevado a la jurisprudencia y a la doctrina a aplicar con normalidad en este ámbito estructuras argumentativas parecidas a las del respeto al principio de proporcionalidad y al contenido esencial, lo que se ha matizado a partir de la conocida Sentencia Rastede del Tribunal Constitucional Federal (*BVerfGE* 79, 127, 146, 149), en la que se llama la atención sobre la diferencia entre la garantía constitucional de contenidos *iusfundamentales* y de instituciones propias del Derecho de organización (donde se sitúa la autonomía municipal). En la nueva jurisprudencia se hace referencia, sin duda, a un contenido esencial, pero el control propio del principio de proporcionalidad en materia de derechos fundamentales se sustituye por un es-

pecífico control conforme a las exigencias de un “principio de reparto de competencias favorable al municipio” para el ámbito de aplicación del art. 28.2 GG.

67. La garantía del contenido esencial protege lo que de una institución no puede suprimirse sin modificar el tipo y la estructura de aquélla. Para aplicar este criterio, por su parte, no puede prescindirse ni de una mirada a la evolución histórica, ni de considerar la imagen actual que se tiene de la institución. No hace falta decir que el contenido esencial de la autonomía municipal no consiste en un listado de competencias municipales definido con precisión; ni que este concepto constitucional plantea dudas cuando se trata de utilizarlo como criterio de decisión para emitir un juicio sobre la pertenencia al núcleo indisponible por el legislador de una concreta facultad o competencia del municipio.

68. Puede ponerse el ejemplo de la potestad municipal de planeamiento urbanístico. Existe consenso sobre la afirmación de que esa potestad no sólo se refiere a un asunto de la comunidad local, sino que pertenece al núcleo duro de las competencias municipales. Sin embargo, de esa afirmación de principio no parece que pueda derivarse que también forman parte del mencionado núcleo duro cada una de las 26 concretas determinaciones del Plan Urbanístico que se relacionan en el § 9.1 del Código Federal de la Edificación, ni que no pudiera limitarse de ninguna manera la libertad planificadora municipal mediante decisiones que, en materia de ordenación del territorio, pueden corresponder al Estado. Hay que aceptar, por eso, que, en la práctica, solo en el caso de intervenciones legislativas extremas en el ámbito de las competencias municipales podrá reconocerse una eficacia impeditiva clara y absoluta del límite del contenido esencial.

69. Para el legislador que regula cuestiones que afectan a asuntos en los que se dé un interés municipal relevante, por su parte, el denominado “principio de reparto de competencias favorable al municipio” impone límites que pueden reconducirse a dos ideas: la Ley debe respetar la sistemática de “regla” (a favor de la competencia municipal) – “excepción” (en su contra) contenida en el primer inciso del art. 28.2 GG, por una parte; y, por otra, sólo puede privar de una competencia al municipio para atribuírsela a otra organización jurídico-pública superior por razones de interés general y cuando no fuera posible asegurar de otra manera un adecuado ejercicio de la tarea pública correspondiente. La forma de argumentar con estos criterios es parecida a la de los juicios de ponderación en materia de derechos fundamentales, cuyas decisiones exigen justificar los motivos de la prevalencia de un bien o interés por una importancia que compensa el perjuicio que se causa a su contrario. Y es que, evidentemente, el principio en favor de la competencia municipal no goza de una prevalencia incondicionada e independiente de los intereses generales de alcance estatal.

70. En el contexto de la vertiente objetiva de la autonomía municipal suele hacerse referencia en el Derecho alemán a las denominadas *potestades municipales básicas* (*Gemeindehoheiten*). De una forma más bien convencional y sin una pretensión dogmática precisa se alude con esta expresión a unas facultades que servirían para hacer gráfico el concepto de ámbito propio de competencias municipales: potestad re-

glamentaria y de autoorganización, planificadora, tributaria y financiera, etc. Si se consideran las cosas con el suficiente detenimiento, se cae en la cuenta, sin embargo, de que ninguna de esas potestades tiene como contenido una competencia realmente exclusiva del municipio; y de que ninguna de ellas existe sin un marco legal que determina (y, en consecuencia, limita) su alcance. Suelen situarse aquí:

- a) la potestad de *programación o planificación*, que permite al municipio gestionar los asuntos propios no decidiendo caso a caso, sino situando los supuestos sobre los que habrá de decidir en un marco y bajo una perspectiva elaborados como decisión global sobre la base de desarrollos predecibles en virtud del análisis; la planificación, en realidad, no es una competencia sustantiva adicional, sino un método instrumental de trabajo, por lo que la potestad de planificación es adjetiva con respecto a una competencia material; merece, desde esta perspectiva, consideración particular la *planificación urbanística*, sometida –como ya se ha dicho– a no pocas reglas legales y a las decisiones de la más general planificación del territorio;
- b) la potestad en materia de *personal*, que incluye la aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones, la provisión de puestos de trabajo, las facultades propias de la jefatura del personal, etc.; en realidad, lo que en este ámbito corresponde al municipio son facultades fundamentalmente ejecutivas en el marco de una legislación que aprueba el Estado;
- c) la potestad de *autoorganización*, que es la facultad de decidir sobre la organización y los procedimientos internos, sobre la creación de órganos territoriales inframunicipales de gestión, sobre las formas de gestión de los servicios municipales, etc.; en este ámbito se sitúa la facultad de aprobar el tradicional reglamento orgánico, que, evidentemente, ha de dictarse de acuerdo con las normas legales que regulan la organización interna de los municipios;
- d) la potestad *reglamentaria*, que se ejerce fundamentalmente mediante la aprobación de ordenanzas;
- e) y la potestad *financiera*, que tiene un apoyo constitucional expreso en la redacción del tercer inciso del art. 28.2 GG; y se concreta en la llevanza propia de una economía de ingresos y gastos conforme a lo aprobado en el presupuesto, también sometido a una densa malla de determinaciones legales; la cuestión relativa a si el art. 28.2 GG exige una específica dotación mínima de ingresos para el municipio todavía no ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional Federal.

2.3. Vertiente de la protección jurisdiccional de la autonomía municipal

71. La garantía constitucional de la autonomía municipal incluye la protección jurisdiccional para la defensa por el municipio del contenido de aquella. Se parte de la base, no obstante, de que el primer inciso del art. 28.2 GG no reconoce a los munici-

pios un derecho fundamental. Los municipios son parte de la organización territorial del Estado y, por eso, titulares de poder público y destinatarios –no titulares– de los derechos fundamentales garantizados a los ciudadanos. Sin embargo, tampoco sería correcto afirmar que la garantía de la autonomía local constituyera únicamente un principio puramente objetivo de la organización estatal. Dicha garantía concede una posición jurídica subjetiva que permite al municipio exigir su respeto por parte de aquéllos a quienes se dirige la norma constitucional.

72. Es discutido, por otra parte, si los municipios pueden invocar un derecho fundamental a la tutela judicial efectiva frente al poder público en los términos garantizados por el art. 19.4 GG, pero –con independencia de ello– las Corporaciones municipales pueden acudir a la jurisdicción ordinaria conforme a las mismas reglas procesales que los ciudadanos para proteger sus derechos; y también pueden hacer uso del específico recurso de amparo para la defensa de la autonomía local frente a leyes (o normas de rango inferior a la Ley), previsto en el art. 93.1.4 b) GG y en el § 91 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal; que parten de la base, además, de la existencia de recursos análogos ante los Tribunales Constitucionales de los *Länder*, porque, cuando exista esta vía de recurso estatal, queda excluida la federal.

3. Otras garantías específicas de la posición constitucional de los municipios en la *Grundgesetz*

73. La garantía de los fundamentos de la autonomía financiera de los municipios que se contiene en el tercer inciso del art. 28.2 GG se complementa con los preceptos de la Constitución financiera que afectan a las haciendas locales. A ellos se hará referencia específica pormenorizada más adelante (abajo, §§ 251-253).

4. La garantía constitucional de la autonomía de los *Kreise*

74. Todos los *Länder*, salvo Berlín, Hamburgo y Bremen (ciudades-estado), conocen una entidad local determinada por la agrupación de municipios denominada *Kreis* (en plural, *Kreise*). Originariamente constituyeron una forma de organización de las zonas predominantemente rurales. Hoy, sin embargo, se integran en *Kreise*, junto con los pequeños municipios, algunas ciudades (en función de la regulación de cada *Land*) que superan con mucho los 100.000 habitantes. La regla general es, sin embargo, que las grandes ciudades (las de más de 100.000 habitantes) no se integren en *Kreise*, si bien existen, por ejemplo, en Baviera y en Rheinland-Pfalz, ciudades no integradas en *Kreise* de menos de 50.000 habitantes. En términos generales puede afirmarse que, en el caso de las ciudades no integradas en *Kreise*, se atribuyen al municipio las competencias que la legislación de régimen local atribuye al *Kreis*.

75. Los *Kreise* son organizaciones jurídico-públicas de naturaleza corporativa y carácter territorial, con plena capacidad jurídica, determinadas por la agrupación de municipios. Se entiende, sin embargo, que no se asocian en la corporación los municipios del *Kreis*, sino que son miembros unidos por el elemento corporativo directamente

sus habitantes, que eligen a sus representantes en esta Corporación por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto (segundo inciso del art. 28.1 GG). El territorio del *Kreis* es, al mismo tiempo, división territorial para la gestión de competencias administrativas del Estado (o sea, del *Land*). El *Kreis*, además de las competencias que tiene atribuidas como Corporación local, ejerce –normalmente por encomienda– las funciones administrativas del Estado en su ámbito. Con respecto exclusivamente a este último grupo de competencias (donde se sitúan, *v. gr.*, funciones de policía y de ejercicio de la tutela del Estado sobre los municipios), el *Kreis* se considera como un órgano del *Land* sobre el que los órganos superiores de éste ejercen un control absoluto, propio de la jerarquía, a través de instrucciones generales o particulares.

76. Según el art. 28.2 GG (segundo inciso), “las agrupaciones de municipios también gozan del derecho a la autonomía en el marco de su ámbito legal de competencias de conformidad con las leyes”. De este precepto constitucional se deduce una garantía constitucional de la autonomía del *Kreis*, equivalente a la del municipio, no idéntica en cuanto a la intensidad de la protección, pero sí análoga en cuanto a su construcción dogmática. También con respecto a los *Kreise* se distingue entre una vertiente subjetiva y una vertiente objetiva de la garantía.

77. Desde el *punto de vista subjetivo* pertenecen a la garantía tanto la capacidad jurídica plena del *Kreis* como su estructura organizativa corporativa. Hay que reconocer, no obstante, que del tenor literal del segundo inciso del art. 28.2 GG no se deduce expresamente que la agrupación de municipios a la que se reconoce la autonomía local haya de ser precisamente el *Kreis*. Una interpretación sistemática del art. 28.2 GG con el art. 28.1 GG conduce, sin embargo, a esa conclusión. El art. 28.1 GG impone como mandato constitucional que se elijan por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto los representantes del pueblo en el *Land*, en el municipio y en el *Kreis*. Con ello se detecta la importancia que la *Grundgesetz* atribuye específicamente a este tipo de agrupación de municipios, de forma tal que, si al menos ha de existir un tipo de agrupación de municipios por mandato constitucional, éste es precisamente el *Kreis*.

78. La *vertiente objetiva* de la garantía institucional del *Kreis* se refiere a su ámbito de competencias. La doble remisión a las leyes contenida en el segundo inciso del art. 28.2 GG (“autonomía en el marco de su ámbito *legal* de competencias de conformidad con las *leyes*”) ya pone de manifiesto que el legislador tiene mayor margen de libertad conformadora para modificar el ámbito de competencias tradicional de los *Kreise* que el de los municipios. Sin duda, el *Kreis* debe tener un volumen suficiente de competencias como para justificar su ejercicio a través de una corporación con legitimidad democrática directa. Pero la intensidad de la garantía del contenido material de ese círculo de atribuciones es menor que la de los municipios, a los que es el mismo texto constitucional el que atribuye la ordenación y gestión de “todos los asuntos de la comunidad local”. La garantía de la autonomía de los *Kreise* no incluye la más arriba denominada “competencia universal”; y el citado “principio de reparto de competencias favorable al municipio”, como es lógico, juega no sólo contra el Estado, sino también contra el *Kreis*. Como ya se ha expuesto, por razones de interés

general, es posible atribuir al *Kreis* la gestión de “asuntos de la comunidad local”, pero, si no existe esa expresa atribución legal, la competencia será municipal y en su ámbito podrá el municipio promover todo tipo de actividades.

79. Si se prescinde de estas diferencias (desde luego, no poco importantes) en cuanto a la intensidad de la protección de la autonomía del municipio y del *Kreis*, puede afirmarse que lo que se ha dicho para aquél (tutela sólo de legalidad en el ámbito de sus competencias propias, potestades básicas reglamentarias, de personal, de auto-organización y financiera, etc.) se puede aplicar también a éste. La protección jurisdiccional de los derechos del *Kreis* se lleva a cabo por las mismas vías que la de los municipios. Los *Kreise* no han tenido nunca una competencia propia de planificación integral del territorio.

5. La garantía de la autonomía local en las Constituciones de los *Länder*

80. Aunque la garantía de la autonomía local cuenta en las Constituciones de los *Länder* con regulaciones más extensas y concretas que la del art. 28.2 GG, el enorme despliegue jurisprudencial y doctrinal del contenido de ese precepto de la *Grundgesetz* ha relativizado la relevancia práctica de las mencionadas determinaciones constitucionales de los *Länder*. Las garantías de la autonomía local de la *Grundgesetz* y de las Constituciones de los *Länder* rigen simultáneamente. Los poderes legislativo y ejecutivo del *Land* están sujetos a lo establecido en las dos Constituciones (la del *Bund* y la del *Land*). El Derecho federal está sólo sometido a las exigencias del art. 28.2 GG. Conforme al art. 28.3 GG, corresponde al *Bund* garantizar que el sistema constitucional de los *Länder* respeta el contenido del art. 28.2 GG. En la práctica de la jurisprudencia constitucional las garantías de las Constituciones de los *Länder* cobran importancia relevante gracias a la cláusula de subsidiariedad establecida en el art. 93.1.4 b) GG, que –como ya se ha dicho– excluye el recurso de amparo para la defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional federal mientras pueda utilizarse un recurso equivalente ante el Tribunal Constitucional del *Land*.

81. En términos generales, las regulaciones de la autonomía local contenidas en las Constituciones de los *Länder* cumplen una triple función:²⁷ a) en primer lugar, dotan a la institución (junto con las leyes de régimen local del *Land* correspondiente) de la configuración concreta de la que aquélla está necesitada; b) en segundo término, contienen garantías adicionales que van más allá de los dispuesto en el art. 28.2 GG (especialmente, en los ámbitos de la autonomía financiera y de la regulación de las alteraciones territoriales y de las diferentes agrupaciones de municipios); y c) por último, regulan las relaciones entre la Administración local y la Administración estatal.

82. Una cuestión que todavía no ha sido solucionada jurisprudencial y doctrinalmente es la de la determinación del sentido y alcance que debe darse a los preceptos de

27 Así, Kluth, *op. cit.*, p. 656.

bastantes Constituciones de los *Länder* que disponen que la Administración local es la única *Administración ordinaria* en el ámbito de los límites territoriales locales, salvo precepto legal en contrario (*vid.* art. 71.2 de la Constitución de Baden-Württemberg, art. 57.3 de la Constitución de Baja Sajonia, art. 78.2 de la Constitución de Nordrhein-Westfalen, art. 84.1 de la Constitución de Sajonia, art. 87.2 de la Constitución de Sachsen-Anhalt y art. 86.1 de la Constitución de Schleswig-Holstein). Esto supondría una ampliación de la garantía de la autonomía local, más allá de los asuntos propios de la comunidad local, a todas las funciones administrativas que se desarrollan en el ámbito del territorio de la entidad local. Los preceptos citados no distinguen entre competencias locales y funciones administrativas estatales, por lo que atribuirían a las entidades locales una competencia administrativa general que comprendería también las competencias estatales (del *Land*) de carácter administrativo que, en atención a sus características, pudieran ser ejercidas por las entidades locales (por ejemplo, como competencias delegadas). El sentido de estas normas sería entonces el de imponer al legislador límites a la configuración de la Administración estatal desconcentrada, pues el punto constitucional de partida es que esas tareas deben ser ejercidas también por las entidades locales.

83. Puede destacarse también que la Constitución de Baviera (art. 83.1), a diferencia de las demás, que utilizan fórmulas generales como la de los “asuntos de la comunidad local”, contiene una enumeración (no exhaustiva) de asuntos que deben considerarse como propios de la comunidad municipal: administración del patrimonio municipal, transporte urbano, suministro de agua, energía eléctrica y gas, planeamiento urbanístico, policía local, protección contra incendios, cementerios, etc. Lo más relevante de las garantías adicionales con respecto al art. 28.2 GG contenidas en las Constituciones de los *Länder* se refiere a algunas reglas concretas sobre la autonomía financiera, obligaciones de compensación económica impuestas al legislador cuando atribuye a las entidades locales nuevas competencias y principio de conexión entre tareas e ingresos y gastos locales. A ello se hará referencia más detallada abajo (§§ 243-250). En este ámbito se sitúa también lo más interesante, quizás, de la jurisprudencia de los Tribunales Constitucionales de los *Länder* durante los últimos años.²⁸

84. Un último aspecto de la regulación de las Constituciones de los *Länder* sobre el que debe llamarse la atención es el que se refiere a las alteraciones territoriales: supresión y fusión de municipios, creación de entidades locales sobre la base de agrupaciones de municipios y modificación de los límites territoriales locales. Los preceptos constitucionales a los que aquí se hace referencia concretan los requisitos materiales y las reglas procedimentales para llevar a cabo tales alteraciones. Las medidas adoptadas en este ámbito deben estar suficientemente justificadas por razones de interés público y deben ir precedidas de un procedimiento en el que se hayan identificado todos los intereses afectados, se les haya atribuido la importancia que les corresponde y se hayan adoptado correctas decisiones de prevalencia.

28 *Vid.* Schmidt-Assmann y Röhl, *op. cit.*, pp. 33-34, y las referencias allí contenidas.

85. Se reconoce a quien adopta estas medidas (en especial, al legislador) un margen de discrecionalidad en sus decisiones, pero éstas se encuentran sometidas, por desdoblado, al control de la jurisdicción contencioso-administrativa y constitucional, que exigen la justificación de que se ha llevado a cabo un adecuado juicio de ponderación y de que la medida es coherente con los fines de la alteración territorial previstos en la legislación aplicable. También en este ámbito se ha dictado una interesante jurisprudencia por parte de los Tribunales Constitucionales de los *Länder* durante los últimos años.²⁹ Se reconocen como razones de interés general que justifican la modificación de los límites territoriales o, incluso, la supresión o fusión de entidades locales: el fortalecimiento de la capacidad de gestión local mediante la creación de unidades administrativas más amplias, la homogeneización de la calidad de los servicios públicos, de las condiciones vitales de los vecinos y del medio ambiente, la eliminación de desequilibrios debidos a diferencias de densidad de población, etc.

86. La doctrina pone de manifiesto que las razones que sirven de justificación para las mencionadas alteraciones territoriales están en conexión estrecha con las actuales demandas relativas a la calidad de los servicios administrativos, que exigen unidades administrativas de gestión con tamaño suficiente como para permitir la división del trabajo y el empleo de personal especializado. Los trabajos de la Ciencia de la Administración sitúan ese tamaño mínimo entre los 5.000 y los 8.000 habitantes.

87. Otra vía para conseguir la mencionada calidad que hoy se exige de los servicios locales es la agrupación de municipios a esos efectos y la creación, en consecuencia, de una entidad local asociativa con esa finalidad. Sin embargo, esta posibilidad tiene el inconveniente de alejar la gestión de los asuntos de la representación directa de los ciudadanos, pues aquélla es asumida por una Administración mixta integrada por representantes de los municipios agrupados, o sea, por órganos colegiados dotados de una legitimidad democrática de segundo grado. Esta consideración permite sostener como cierta la aparente paradoja de que la vigencia del principio democrático puede ser favorable, en determinadas circunstancias, a la supresión de un municipio o su fusión con otro.

RÉGIMEN MUNICIPAL

1. Presentación

88. La Constitución alemana (art. 28 GG) parte del reconocimiento de los Entes Locales (*Kommunen*), entre los que se encuentran los municipios (*Gemeinden*) y las

29 Vid. Kluth, *op. cit.*, pp. 660-662, y las referencias allí contenidas.

asociaciones de municipios (*Gemeindevverbände*), cuyo exponente más importante resulta ser el *Kreis*. Tanto los municipios (*Gemeinden*) como los *Kreise* son elementos integrantes de la estructura organizativa federal –el art. 28 GG se encuentra en la parte de la *GG* dedicada a la Federación (*Bund*) y los *Länder*–; y, al mismo tiempo, son parte de la organización interna de los *Länder*. Tienen además la condición de Corporaciones de Derecho público, creadas como expresión de la descentralización del Estado. En Derecho alemán se distingue así entre Administración estatal directa (*unmittelbare Staatsverwaltung*) e indirecta (*mittelbare Staatsverwaltung*), de manera que al primer tipo pertenecerían los órganos pertenecientes al Estado como sujetos titulares de poder público originario, mientras que al segundo corresponden otros sujetos distintos al Estado, titulares de poder público administrativo (*Verwaltungsträger*) que son las Corporaciones, los Establecimientos y las Fundaciones de Derecho público.³⁰

89. Según los indicadores de la Oficina Federal de Estadística (*Statistisches Bundesamt*) existen en Alemania (información a 31 de diciembre de 2007, *Statistisches Jahrbuch 2008*) 12.263 municipios, entre los que cabe encontrar notables diferencias demográficas, presupuestarias y laborales. Se da cuenta de ello en el siguiente cuadro:

Bundesländer	Gemeinden	Kreise
Baden-Württemberg	1.109	44
Bayern	2.056	96
Berlín	1	1
Brandenburg	420	18
Bremen	2	2
Hamburg	1	1
Hessen	426	26
Mecklenburg-Vorpommern	849	18
Niedersachsen	1.024	46
Nordrhein-Westfalen	396	54
Rheinland-Pfalz	2.306	36
Saarland	52	6
Sachsen	502	29
Sachsen-Anhalt	1.027	14
Schleswig-Holstein	1.124	15
Thüringen	968	23
Deutschland	12.263	429

Fuente: *Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2008*.

30 Burgi, *op. cit.*, pp. 11-12 y ss.

2. Competencia normativa sobre régimen local

90. En virtud de la declaración general del art. 30 GG y de los criterios de reparto competencial establecidos en los arts. 70 y ss. GG, la regulación sobre “régimen local” (*Kommunalrecht*) es competencia exclusiva de los *Länder*.³¹ A ello se ha hecho referencia más arriba (§§ 31-34). Todos ellos han aprobado sus correspondientes leyes en esta materia. Esto es así porque la competencia en materia de Derecho local no ha sido atribuida a la Federación ni como competencia legislativa exclusiva (art. 73 GG), ni como competencia legislativa concurrente (art. 74 GG), ni como materia propia de la legislación marco (art. 75 GG). Se distinguen en este ámbito del Derecho local diversos tipos de leyes: así, junto las leyes de régimen municipal (*Gemeindeordnungen*), se aprueban leyes sobre los *Kreise* (*Kreisordnungen*), leyes sobre colaboración local (*Gesetze über Kommunale Zusammenarbeit*) y leyes sobre los tributos y contribuciones locales (*Kommunalabgabengesetze*).

91. En definitiva, como la distribución de competencias en el sistema federal alemán se rige por el principio de atribución, correspondiendo la competencia residual a los *Länder*, el *Bund* sólo puede intervenir en materia de Derecho local cuando se cumplan los presupuestos del art. 84.1 GG, esto es, cuando se trate de leyes federales, que pueden dictarse en los distintos sectores de la actividad pública en los que la competencia corresponde al *Bund* pero cuya ejecución (federalismo de ejecución) corresponde a los *Länder*, a los propios Entes Locales. En este sentido el art. 84.1 GG prevé que en tales casos, el *Bund* se puede reservar facultades de control de legalidad sobre la ejecución que realizan los *Länder*. Estas facultades de control pueden consistir en el envío de comisionados a los órganos superiores de los *Länder*. Aunque para ello se requiere el consentimiento del respectivo *Land*; de otro modo, se requiere autorización del *Bundesrat*, lo que constituye, en todo caso, un requisito imprescindible para que el *Bund* ejerza las siguientes facultades de control: aprobación de disposiciones administrativas generales y de instrucciones específicas en casos concretos, y para el envío de comisionados a los órganos inferiores del *Land*³² (*vid., supra*, §§ 36 y ss.). Han aprobado leyes de régimen local todos los *Länder* a excepción de las ciudades-estado de Berlín, Hamburgo y Bremen (con la excepción, por su parte, de la ciudad del puerto de Bremen o *Bremenhaver*). En estas ciudades el sistema de régimen local se regula en la correspondiente Constitución del *Land*, ya que el nivel municipal coincide con el nivel del *Land*.

3. Planta de la administración municipal. Clasificación de los municipios

92. En los años 60 y 70 del pasado siglo (principalmente entre 1969 y 1978) se produjo en la República Federal de Alemania una importante reforma territorial (arriba, §§ 15-20) con reducción de casi dos tercios del número total de municipios, lo que supu-

31 *Ibidem*, p. 5.

32 H.-D. Jarass y B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar*, 8ª ed., C.H. Beck, München, 2006, pp. 815-821.

so la supresión, por fusión, de casi 17.000 de ellos. De más de 24.000 municipios se pasó, al final de la Reforma, a unos 8.500, a los que hay que añadir, después de la unificación, los aproximadamente 6.500 de los nuevos *Länder*. El proceso territorial que implicó perseguía lograr una mayor eficiencia y mejorar la capacidad prestacional en los nuevos municipios, lo que parecía un objetivo necesario y ampliamente compartido. También se puso de manifiesto que la reforma podría provocar un cierto distanciamiento de la Administración municipal respecto del ciudadano, situación que algunos *Länder* intentaron paliar mediante la creación de municipios de segundo grado, compuestos, a su vez, por pequeños municipios que conservaban así su individualidad, o, en el caso de las grandes ciudades, mediante su organización en distritos urbanos (así, por ejemplo, en Baden-Württemberg, Bayern, NordrheinWestfalen: art. 64 y ss GemO, art. 60 GO, y art. 35 de la GO NRW, respectivamente).³³

93. Los municipios en Alemania son, como se deriva de todas las leyes de régimen local, unidades municipales (*Einheitsgemeinden*), con independencia de sus dimensiones, de su capacidad de prestación, o del alcance de sus funciones. Ni sus órganos ni las organizaciones dependientes a los mismos que se crean, son, en ese sentido, municipios. En la estructura del régimen municipal alemán es fundamental la diferencia entre municipios pertenecientes a un *Kreis* y municipios no pertenecientes a un *Kreis* (*kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden*).

94. No afecta a la autonomía de los primeros (municipios pertenecientes a un *Kreis*) que exista, por encima de ellos, una asociación de municipios (*Landkreis* o *Kreis*), que ejerza aquellas tareas y funciones que exceden la capacidad de gestión de cada municipio individualmente considerado. Entre estos municipios pertenecientes a un *Kreis* o *Kreisangehörige Gemeinde* existen algunos que no llegan a 500 habitantes, mientras que otros pueden alcanzar los 100.000. Para tener en cuenta estas diferencias, las leyes de régimen local establecen con respecto a estos municipios pertenecientes a un *Kreis* una clasificación, pues, dentro de ellos, se reconoce una categoría o *status* –en Niedersachsen y Nordrehein-Westfalen se establecen dos–. El establecimiento de ese *status* privilegiado entre este tipo de municipios radica en alcanzar determinado número de habitantes –entre más de 20.000 y 60.000–. A los municipios de esta categoría se les transfiere el ejercicio de competencias de titularidad de los *Länder*, que, en principio, sólo resultan delegadas a los municipios que son considerados *kreisfreie Städte* –municipios no integrados en un *Kreis*– y además les resultan de aplicación algunas excepciones en relación al sistema de control que ejerce la Administración de los *Kreise*.

95. Por el contrario, las ciudades no pertenecientes a un *Kreis* son fácilmente reconocibles. Hay un total de 116.³⁴ Los umbrales para considerarlas como tales varían

33 J. L. Carro Fernández-Valmayor, "El régimen local alemán. Una introducción general", *Anuario del Gobierno local*, 2005, pp. 223 y ss., p. 238.

34 Según datos de la Oficina de estadística federal (*Statistisches Bundesamt, statistisches Jahrbuch, 2008*) de 31 de diciembre de 2007.

de un *Land* a otro. Tienen mayor capacidad de gestión y son más grandes que las anteriores. Además se les trasladan tareas o funciones que, en principio, correspondería ejercer a los órganos del propio *Kreis*. A ellas se hará alusión *infra*, cuando se aluda a las organizaciones supramunicipales (abajo, § 189), en la medida que también ejercen funciones como órganos desconcentrados de los *Länder*.

4. Organización municipal. Los distintos sistemas de organización municipal: Modelos de *Kommunalverfassungen*

96. La organización municipal en Alemania se encuentra recogida, como se ha expuesto, en las diferentes leyes de régimen local de los *Länder*, competentes con carácter exclusivo para adoptar la legislación en esta materia, sin perjuicio, por supuesto, del reconocimiento de un espacio regulador, aunque limitado, que se corresponde con la potestad de autoorganización de los Entes Locales.

97. Como consecuencia de diversas tradiciones históricas, fundamentalmente, de la influencia sobre la legislación de régimen local de las potencias ocupantes tras la Segunda Guerra Mundial, se distinguen, según los diversos *Länder*, cuatro sistemas de organización municipal. No obstante, hay que tener en cuenta que en la práctica y en los últimos tiempos se ha producido una aproximación entre ellos, que ha relativizado bastante sus diferencias.

98. Antes de la unificación, los *Länder* de la República Federal de Alemania dictaron en ejercicio de sus competencias varias leyes de régimen local, según las prescripciones del artículo 28 GG. Para su elaboración tomaron como referencia los cuatro sistemas tradicionales de "Constituciones locales" surgidos en función de sus respectivas trayectorias históricas.³⁵ No obstante, estos modelos han ido evolucionando junto al cambio de la concepción de las relaciones entre el Estado y los municipios que determinan las actuales estructuras locales.³⁶ Han sufrido modificaciones por razones no sólo jurídico-políticas y jurídico-administrativas, sino también por motivos dogmáticos. A continuación se exponen los sistemas.

4.1. Sistema (o "Constitución") de Asamblea de los *Länder* del Sur (*Süddeutsche Ratsverfassung*)

99. En este sistema, propio de los *Länder* del sur, la organización municipal está constituida por dos órganos básicos, la Asamblea o Pleno (*Gemeinderat*) y el alcalde (*Bürgermeister*). Este sistema es producto de un importante esfuerzo por democratizar y simplificar la Administración municipal, especialmente en el sur de

35 Al respecto, en español, puede consultarse la exposición de S. Díez Sastre, "La elección directa del alcalde en Alemania", *Anuario del Gobierno local*, núm. 1, 2004, pp. 233 y ss.

36 *Ibidem*, p. 237.

Alemania.³⁷ Lo definitorio de este sistema es que la competencia para adoptar decisiones corresponde al Pleno, al que se le atribuye con carácter general y residual, mientras que el alcalde ejerce únicamente competencias de atribución. El Consejo o Pleno del ayuntamiento está compuesto por miembros elegidos, de acuerdo con un criterio poblacional, por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto por un período de cinco años (Baden-Württemberg) o seis años (Baviera). Como órganos auxiliares, el Consejo o Pleno del ayuntamiento puede crear en su seno comisiones de carácter decisorio para determinados asuntos o de carácter meramente consultivo o informativo. El alcalde es elegido directamente por los ciudadanos, por un período de ocho (Baden-Württemberg) o seis años (Baviera). Preside el Pleno, ejecuta sus decisiones, representa al municipio y dirige a la Administración municipal. Además es auxiliado por órganos adjuntos, que son elegidos por el Consejo o Pleno del ayuntamiento (*Beigeordnete* en Baden-Württemberg o *Bürgermeister* en Baviera, en el que el alcalde es *Öberbürgermeister* o alcalde Mayor). Este sistema, inicialmente propio de los *Länder* citados, en la actualidad ha sido adoptado por otros muchos (Sachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen y, con modificaciones, en Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, y Thüringen).

4.2. Sistema o “Constitución” de alcalde de Renania (*Rheinische Bürgermeisterversfassung*)

100. Este sistema, originalmente se constituyó en los *Länder* de influencia francesa, en los antiguos territorios de la Confederación del Rin (*Rheinbund*) de la época napoleónica. Se caracteriza porque el alcalde era elegido por el Pleno, dentro del cual, dependiendo del *Länd*, sistema propio o impropio, tenía o no derecho de voto. Fue hasta 1994 el sistema que se siguió en Rheinland-Pfalz, y Saarland y en los municipios rurales de Schleswig-Holstein hasta 1998. En la actualidad no se encuentra vigente.

4.3. Sistema o “Constitución” de Magistratura (*Magistratsverfassung*)

101. La influencia en este sistema es de la Ordenanza Prusiana de las Ciudades de 19 de noviembre de 1808 (*Städteordnung*), vigente hasta 1933, del barón (*Reichsfreiherr*) von Stein (arriba, §§ 6-11), que pretendía estimular el sentimiento de ciudadanía en tiempos de la guerra con Napoleón y de la Reforma prusiana mediante la consolidación de la autonomía de las ciudades. Se distingue esta forma de organización porque en él se encuentran tres órganos claramente diferenciados. En primer lugar, se prevé la existencia de un órgano de representación ciudadana o Asamblea (*Stadtverordnetenversammlung*), de carácter principal, que elige su propio presidente (*Stadtverordnetenvorsteher*), un órgano ejecutivo de carácter colegiado (*Magistrat*), que consiste en una especie de “Gobierno municipal”, y

37 *Ibidem*, p. 238, citando a R. Schmidt-De Caluwe, “Die Novellierung des Kommunalrechts in Hessen”, *NVwZ*, núm. 3, 2001, p. 270-275.

que se compone de alcalde, órgano unipersonal de elección directa por los ciudadanos, que lo preside, y sus órganos adjuntos, elegidos por la Asamblea municipal. Por último, existe un tercer órgano, con competencias propias, que es el alcalde, al que se le atribuye la presidencia del *Magistrat* y la dirección de la Administración municipal.

102. Según que los acuerdos de la Asamblea municipal requieran o no la aprobación del *Magistrat*, se suele hablar de un sistema de Magistratura “propio” –como el previsto en la Ordenanza de 1808– o “impropio”. El primero ya no existe en la actualidad en Alemania, el segundo rigió en Schleswig-Holstein hasta 1998, y aún se aplica hoy en Bremen y Hessen, donde al *Magistrat* se le denomina *Gemeindevorstand*, y el alcalde se elige directamente por los vecinos desde 1993. En el *Land* de Hessen funciona así un sistema “impropio” de Magistratura, en el que los miembros de la Asamblea Municipal son elegidos para un período de cinco años, mientras que los miembros del *Magistrat* lo son para un período de seis. Se trata de un sistema en el que el alcalde tiene una posición preeminente en el seno del *Magistrat*, que se ha visto reforzada en los últimos años con su legitimación democrática (art. 70, 74 HGO). El *Gemeindevorstand* –aunque dirigido por el alcalde (art. 70 HGO), que es quien distribuye las tareas entre sus miembros –es, en realidad, el órgano encargado de la administración municipal–, por lo que las decisiones sobre los asuntos ordinarios de su competencia las adopta colegiadamente, salvo casos de urgencia o directriz en contra del alcalde (art. 50 HGO). A este órgano colegiado le corresponde también el ejercicio de las competencias atribuidas por la Asamblea municipal o *Gemeindevorstand* (art. 50 HGO), a excepción de aquellas que no pueden ser objeto de delegación, tales como la aprobación de los reglamentos y de los presupuestos municipales, o las decisiones sobre los límites territoriales municipales (art. 51 HGO).

4.4. Sistema o “Constitución” de Asamblea de Alemania del Norte (*Norddeutsche Ratsverfassung*) o sistema o “Constitución” de Directorio (*Direktorialverfassung*)

103. Se trata de un sistema de influencia anglosajona, introducido en el Derecho municipal alemán por las autoridades británicas en su zona de ocupación en 1946 al finalizar la Segunda Guerra Mundial (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein). Este sistema se distingue por la importancia del Pleno u órgano de representación democrática (*Rat*), que concentra todas las competencias y elige al alcalde entre sus miembros. De esta manera, el fortalecimiento de la posición del Pleno permite que el funcionamiento de este sistema se distancie de la realidad anterior, nacionalsocialista. También caracteriza este sistema la presencia de un director municipal (*Stadtdirektor*), que funciona como órgano con competencia para representar al municipio y ejecutar las decisiones del órgano de representación. Este sistema ha regido en Nordrhein-Westfalen y en Niedersachsen hasta 1994 y en Baja Sajonia hasta 1996, fechas en las que se ha implantado el sistema de elección directa del alcalde, siguiendo el modelo de los *Länder* del sur.

5. Organización municipal: estructura organizativa interna de los municipios

5.1. Elementos estructurales básicos de la organización interna

5.1.1. Los órganos básicos de la organización

104. El artículo 28.1 GG (segunda frase)³⁸ impone a los *Länder* la constitución de un órgano de representación popular tanto en los municipios,³⁹ como en los *Kreise*. Su elección se rige por los principios que inspiran las elecciones del Parlamento en la Federación o los *Länder*, que informan las leyes electorales locales de estos últimos: las elecciones han de ser generales, directas, libres, iguales y secretas.⁴⁰ Lo cual contribuye a la garantía de la autonomía local, estrechamente ligada en Alemania con la protección y fomento de los valores democráticos en el ámbito local.

105. Esta regulación constitucional es genérica y deja abierto un amplio margen de configuración al legislador de los *Länder*. No obstante, determina el tipo de estructura orgánica municipal. La garantía del artículo 28.1 GG (segunda frase) imposibilita la existencia de sistemas monistas –del tipo de la “constitución del alcalde” (*Bürgermeisterverfassung*), en la que únicamente el presidente municipal ostenta las principales competencias municipales– e impone una estructura dual de órganos de deliberación y ejecución, pues aparte del necesario órgano de dirección de la Administración, debe existir un órgano representativo. De modo que todas las leyes de régimen municipal están obligadas a constituir, al menos, dos órganos: el Pleno (*Gemeinderat*),⁴¹ principal órgano de deliberación y parte política del sistema, de naturaleza colegiada, y un órgano de dirección de la Administración, que podrá ser monocrático, el alcalde⁴² (*Bürgermeister*), como sucede en la mayoría de *Länder*, o colegiado,⁴³ y que representa la parte administrativa del sistema, y al que cabe asig-

38 Art. 28.1 (segunda frase) GG: “*In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Volksvertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist*”. (En los Estados, *Kreise* y municipios, el pueblo ha de tener un órgano de representantes, que surgirá de la realización de elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas).

39 Este mandato de homogeneidad de la GG admite excepciones para algunos municipios de pequeño tamaño [art. 28.1 GG (cuarta frase): “*In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten*”], esto es, una Asamblea ciudadana municipal puede sustituir a la Corporación.

40 Díez Sastre, *op. cit.*, pp. 240 y ss.

41 Recibe distintas denominaciones según el *Land*, pero tiene el mismo contenido: “*Gemeindevertretung*” (en Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern), “*Gemeindevertreter*” (en Hessen) y “*Gemeinderat*”, la más común de todas.

42 El alcalde (*Bürgermeister*) puede ser meramente honorario, como sucede en pequeños municipios, por ejemplo, en Schleswig-Holstein o Mecklenburg-Vorpommern, o profesional.

43 Así es, en la actualidad, como se expondrá a continuación, en Hessen, donde la dirección de la Administración municipal se atribuye a un órgano colegiado, el *Magistrat*, cuyo presidente es el alcalde (§ 65, 66 HessGO).

nar asimismo y de manera parcial la dirección política de la Corporación.⁴⁴ Cabe, además, un tercer órgano con competencias propias (modelo de constitución “tría- lista”) como sucede en Niedersachsen,⁴⁵ Brandenburg⁴⁶ y Rheinland-Pfalz.⁴⁷ La organización interna varía en función del modelo de administración de servicios de cada municipio diseñado en el reglamento de funcionamiento interno aprobado por cada Corporación local dentro del marco establecido por la Ley de Régimen Local del respectivo *Land* y el sistema adoptado en la misma. De hecho la regulación de la estructura interna de un municipio, de sus órganos, competencias y procedimiento se contienen en el “Derecho constitucional municipal” (*Gemeindeverfassungrecht*).

106. Este conjunto esencial de disposiciones sobre régimen municipal recibe la denominación, dogmática y normativa, de “constitución local” (*Kommunalverfassung* o *Gemeindeverfassung*). Esta expresión, inicialmente confusa, se emplea no por la pertenencia de la regulación al Derecho constitucional, sino porque se refiere a aquellas disposiciones que integran la “constitución” interna de la Administración local, esto es, la previsión normativa de los tipos y formas de colaboración entre los órganos locales. Se trata, en definitiva, de un reglamento municipal que contiene las normas de organización interna del municipio (Reglamento de funcionamiento interno). En todos los *Länder* estos reglamentos de organización interna se ocupan de determinar los órganos que se han de constituir.

5.1.2. Modelos de distribución de competencias entre el Pleno y el alcalde

107. La distribución de competencias entre el Consejo o Pleno del ayuntamiento y el alcalde se regula en las leyes de régimen local de los respectivos *Länder* dependiendo del tipo de sistema constitucional (*System der Gemeindeverfassung*). Existen así tres modelos de distribución de competencias: a) modelo de determinación de competencias exclusivas a favor del alcalde (*Bestimmungen über die ausschliessliche Kompetenz des Bürgermeisters*); b) modelo de presunción de competencias (*Kompetenzvermutungen*); y c) modelo de transferencia (*Aussagen zu Übertrags- bzw Rückholrechten*).

44 En este sentido, Burgi, *op. cit.*, p. 117.

45 El *Verwaltungsausschuss* es un órgano colegial compuesto, principalmente, por el alcalde y algunos Concejales. Se encarga de la preparación de las resoluciones del Pleno y decide sobre los asuntos no reservados a otros órganos. Dispone, además, de un derecho de veto frente a las resoluciones del Pleno que puedan hacer peligrar el bienestar común (§ 56-60 NdsGO).

46 El *Hauptausschuss* es un órgano compuesto por el alcalde y algunos concejales, coordina el trabajo de las comisiones y la toma de decisiones según la materia (§ 55-58 BdgGO).

47 El *Stadtvorstand* es un órgano colegiado de dirección que existe en las ciudades de Rheinland-Pfalz con dos o más concejales profesionales. Lo integran el alcalde y los concejales delegados. Su acuerdo es necesario para el establecimiento del orden del día y la toma de decisiones en situaciones de urgencia (§ 57 Rh-PfGO).

108. En el primer modelo se realiza una atribución expresa de determinadas competencias para adoptar decisiones al alcalde, el cual ejerce la competencia hacia el exterior, es decir, como autoridad u órgano, dictando actos administrativos, mientras que las decisiones que corresponde adoptar al Pleno son excepcionalmente resoluciones, es decir, no constituyen normalmente actos administrativos (en el sentido del art. 35 VwVfG). En el segundo modelo, la competencia se atribuye a favor de uno u otro, bien del Pleno bien a favor del alcalde, con el carácter de presunción. De esta manera un grupo de asuntos del municipio son atribuidos con carácter general a uno de ambos. El tercer tipo de sistema de distribución de competencias supone el otorgamiento de competencias delegadas. Significa, por ejemplo, que se atribuye la competencia a favor del Pleno, y que éste puede a su vez delegarla en alcalde, y posteriormente avocarla.

5.2. La influencia de los intentos de modernización de la Administración sobre la organización interna de los municipios

109. A grandes rasgos las dos grandes cuestiones que, en relación con la organización interna de los municipios, merecen ser destacadas son la elección directa del alcalde y la distribución de la dirección política y económica dentro de la organización municipal. Estas dos cuestiones están relacionadas con la modernización de la Administración, movimiento que ha tomado gran impulso en todos los niveles administrativos dentro del Estado alemán, y que se identifica con la idea central de "New Public Management" (arriba, §§ 25-26). Estos intentos modernizadores, que tienen como meta una mayor efectividad y eficiencia del bienestar social a nivel local, suponen un fortalecimiento de la figura del director de la organización, esto es, del alcalde, con un reforzamiento de sus competencias y con la implantación de un sistema de elección directa.

110. En este sentido, hay que tener en cuenta que con carácter general los diversos sistemas de los *Länder* y sus respectivas leyes de Derecho local o *Gemeindeordnungen* han presentado divergencias durante décadas, pero en los últimos tiempos se han ido aproximando. Así en los años 90 del siglo XX la legislación de régimen local se ha modificado prácticamente en todos los *Länder*, y no sólo en los recién incorporados *Länder* de la Alemania del Este. El principal objetivo de la reforma ha sido reforzar la participación de los ciudadanos y la legitimación democrática del alcalde. En todos los *Länder* se introdujo entonces la elección directa del alcalde. La introducción y generalización del régimen de elección directa del alcalde, propio de los *Länder* del sur, llevaba implícitamente aparejado el doble papel del alcalde como director de la Administración y presidente del Pleno. Lo cual ha redundado en posibles mejoras en la gestión municipal, al propiciarse la elección de un candidato con características específicamente adecuadas tanto para el ámbito político como el administrativo, que le permitan cambiar de función habitualmente, le independizan de los partidos políticos y le proporcionan un mejor conocimiento de los problemas que afectan a la ciudadanía al estrecharse el contacto con los veci-

nos.⁴⁸ En cualquier caso, la fijación del período electoral para el cargo de alcalde puede tener distintas duraciones, dependiendo de lo que determine cada reglamento interno municipal, y puede así coincidir, o no, con la elección de los miembros del Pleno –circunstancia que puede ser determinante para el grado de armonía en las relaciones políticas municipales–.

111. La distribución de competencias entre el alcalde (*Bürgermeister*) y el Pleno (*Gemeinderat*) es una cuestión decisiva que se encuentra regulada en el correspondiente reglamento interno de cada municipio (*Gemeindeverfassung*). El fortalecimiento de la figura del alcalde, al que antes se ha aludido, y el correspondiente debilitamiento del Pleno, encuentran un límite claro, y es que el Pleno es un órgano representativo en el que se ponen de manifiesto los intereses de los vecinos, y en el que se hace efectiva, por tanto, la autonomía local.

5.3. El Pleno

112. Como órgano del municipio de carácter representativo, conforme al art. 28 GG, y de naturaleza colegiada, le corresponde al Pleno adoptar las decisiones más importantes del municipio. En el inicio de cada período legislativo el Pleno aprueba su reglamento de funcionamiento (*Geschäftsordnung*), al que la doctrina alemana niega naturaleza normativa, por surtir efectos sólo *ad intra*. A continuación se exponen las cuestiones de mayor interés en relación con el Pleno.⁴⁹

5.3.1. El Pleno como órgano de la Corporación local

113. Los miembros de este órgano colegiado que es el Pleno son elegidos por el período previsto en la Ley, que suele ir de 5 a 6 años. En ocasiones también se prevé el número de miembros. Así la Ley Electoral de NrW determina que, para una población electoral de 5000, se elijan exclusivamente 20 representantes, y para más de 700.000 haya 90 representantes. Un punto interesante de la organización del Pleno radica en la posición del alcalde dentro del mismo: si forma parte como miembro (art. 42 I 1 GO BW, art. 31 BayGO, art. 34 I BbgGO), o si tiene derecho a voto en todos los asuntos, en parte de los mismos o en ninguno. Asimismo en algunas leyes de régimen local se prevé que el alcalde es el presidente del Pleno (art. 42 I 1 GO BW, art. 36 ByGO, art. 41 I Bbg GO, art. 40 II 3 TGO NRW, art. 36 I 1 Rh-Pf, art. 42 I q KSVG, art. 36 I SächsGO, art. 57 I 1 GO LSA).

48 F.-L. Knemeyer, "Erfahrungen mit der süddeutschen Gemeindeverfassung", en *Kontinuität oder Reform. Die Gemeindeverfassung auf dem Prüfstand*, publicación de las ponencias del Simposio del Instituto de Derecho local de la Universidad de Osnabrück el 14 de septiembre de 1989, dirigido por Jörn Ipsen, (1990), München, pp. 37-35, citado por Díez Sastre, *op. cit.*, p. 243.

49 Se sigue en este epígrafe sobre el Pleno o Consejo Municipal, en gran parte, la exposición de Burgi, *op. cit.*, pp. 148-162.

114. El Pleno se divide en Comisiones (*Ausschüsse*) para una mejor especialización de los miembros y una mayor efectividad en las tareas. La constitución de estas Comisiones para diferentes materias está prevista en algunas leyes de régimen local con carácter obligatorio (por ejemplo, art. 57 II GO NRW, art. 71 SGB III). Y, en otros casos, con carácter facultativo, como puede ser el supuesto de comisiones deportivas, culturales, etc. La constitución de estas Comisiones se encuentra supeditada a la autorización previa por parte del Pleno municipal y a que les corresponda el ejercicio de competencias decisivas que no sean de competencia exclusiva del Pleno como tal, salvo que se trate de Comisiones con mero carácter consultivo. La composición de estas Comisiones, que debe reflejar el espectro político del Pleno conforme al principio de representación democrática *ex art. 28 I 2 GG*, está regulada en las leyes de régimen local, y también en los correspondientes reglamentos de funcionamiento del Pleno (*Geschäftsordnung*).

115. También se constituyen grupos políticos (*Fraktionen*), los cuales, a semejanza de los grupos parlamentarios, están compuestos por aquellos miembros del Consejo o Pleno municipal, que resultan afines desde el punto de vista político. Estos grupos forman parte del Pleno municipal. Su constitución, que es expresión del ejercicio del derecho de participación que corresponde a cualquiera de los miembros del Consejo o Pleno municipal, tiene como finalidad aligerar el trabajo del Pleno, preparando la voluntad política con la que ha de deliberarse y decidirse dentro del mismo. A través de ellas los miembros del Consejo o Pleno del ayuntamiento ejercen sus derechos, conforme determina el reglamento de funcionamiento municipal, que, por ejemplo, permite la determinación de los turnos de palabra en el Pleno, o introducir asuntos en el orden del día, etc.

116. Las competencias del Pleno (*Gemeinderat*), como regla general, y sin perjuicio de las modulaciones que establezca el reglamento de organización interna del municipio, se extienden a todos los asuntos para los que no se ha atribuido competencia a ningún otro órgano municipal. Fundamentalmente se dividen en dos categorías: por un lado, la función de control del alcalde y de la Administración municipal, a través del ejercicio de los derechos de información y comunicación (*Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte*) que les atribuye la correspondiente Ley de Régimen Local; por otro, resulta competente en relación con numerosas materias, en las que las funciones se distribuyen entre el alcalde y el Pleno, teniendo en cuenta que el Pleno del ayuntamiento es el órgano central de dirección del municipio. Lo cual significa que el Pleno resulta ser el órgano competente para conformar la política del municipio y, especialmente, para ejercer las competencias municipales que garantizan la autonomía local. Frente a esto, las competencias administrativas de ejecución corresponden al alcalde, aunque se plantean también bastantes problemas de delimitación con el Pleno. Como competencias exclusivas del Pleno –lo que no comprende su ejecución, que normalmente corresponde al alcalde– se pueden mencionar las siguientes, incluyendo indiferenciadamente a los diversos *Länder*: asuntos que afectan a la actividad interna del Pleno como órgano administrativo (regulados en el reglamento de funcionamiento interno o *Geschäftsordnung*); creación de nuevos órganos, por

ejemplo, tenientes de alcalde; potestad normativa; decisiones sobre presupuesto; creación de establecimientos públicos; y alteraciones territoriales.

117. En cuanto al procedimiento que ha de seguir el Pleno para adoptar sus decisiones, la regulación del mismo se contiene en la Ley de Régimen Local (*Gemeindeordnung*), complementada a estos efectos con el reglamento del funcionamiento interno del Pleno (*Geschäftsordnung des Gemeinderates*). En algunos casos se requiere además seguir el procedimiento previsto en la legislación sectorial (por ejemplo, para la aprobación de planes urbanísticos). Los principales trámites del procedimiento son los siguientes: la convocatoria de la reunión en determinados plazos y condiciones, la elaboración del orden del día, que es competencia del presidente del Consejo o Pleno del ayuntamiento (o en la mayoría de los casos del alcalde), y también de los grupos políticos, la garantía de la publicidad de las sesiones, así como de la participación de ciudadanos y representantes de los medios de comunicación, el levantamiento del acta. Tras las sesiones, incumbe al alcalde su publicidad y la ejecución de las decisiones adoptadas por el Pleno municipal. Las decisiones que adopta el Pleno que tienen naturaleza ejecutiva (*self-executing*), sin necesidad de que intervenga el alcalde, están sujetas a las normas del procedimiento administrativo, también por lo que respecta a su nulidad.

5.3.2. La posición jurídica del miembro del Pleno (*Gemeinderatsmitglied*)

118. Debido a que el Pleno (*Gemeinderat*) no es más que un órgano del municipio, la posición jurídica de sus miembros sólo con importantes matices puede compararse con la de un representante parlamentario. Sus derechos son fundamentalmente derechos de participación en las sesiones del Consejo o Pleno del ayuntamiento—derecho a la correcta convocatoria de las sesiones, a proponer la inclusión de asuntos en el orden del día y a la garantía de su publicidad—, así como el derecho a formar parte de un grupo municipal (*Fraktion*). También se les reconocen derechos típicos de las minorías y derechos que tienen que ver con el control del alcalde y de la Administración municipal, especialmente aquellos dirigidos a la solicitud de información. Sus obligaciones principales consisten en ejercer el cargo para el que se ha sido elegido.

119. En la mayoría de las leyes de régimen local se atribuye al presidente del Pleno—que suele ser el alcalde—la posibilidad de ejercer potestades de policía en relación con las sesiones del Pleno para velar por el buen funcionamiento del mismo (decidir los turnos de palabra, el uso del teléfono, la utilización de signos religiosos en las salas, etc.). El presupuesto para el ejercicio de esa potestad de policía, en relación con los miembros del Consejo o Pleno municipal, es que concurra un comportamiento molesto por parte de uno de ellos. La posición jurídica del miembro del Consejo o Pleno del ayuntamiento depende de lo que resulte afectado por el ejercicio de dicha potestad. Así, cabe distinguir si resulta afectado su *status* como miembro, o si la medida adoptada por el alcalde afecta a sus derechos fundamentales. En el primer caso, el conflicto se soluciona a través de un procedimiento de resolución de conflictos loca-

les (*Kommunalverfassungsstreitverfahren*); en el segundo supuesto, se tratará generalmente de actuar frente a un acto administrativo, cuya nulidad se puede lograr a través de su impugnación (por ejemplo, la prohibición de fumar o de usar el móvil entrarían en el primer supuesto, y en el segundo las cuestiones derivadas de colgar o no un crucifijo en el salón de plenos). Por último hay que distinguir del ejercicio de la potestad de policía determinadas medidas propias del derecho doméstico (*Hausrecht*), por ejemplo, las que se adoptan en relación con el uso del inmueble sede de los órganos municipales, las cuales se rigen por los principios propios del Derecho administrativo alemán.

120. Hay dos cuestiones interesantes que se plantean en relación con el *status* de los miembros de la Corporación. La primera de ellas es la prohibición de que estos actúen en juicio, civil o penal, en cualquier asunto municipal perteneciente al núcleo de competencias propias del municipio (*Vertretungsverbot*), lo que afecta a aquellos miembros del Consejo o Pleno del ayuntamiento que ejercen la profesión de abogado. Algunos asuntos municipales se excluyen de esta prohibición: por ejemplo, sí se puede representar a otro miembro del Consejo o Pleno del ayuntamiento en un procedimiento de resolución de conflicto de competencias locales, porque se acciona contra un órgano de la entidad local, y no ante la entidad local como tal. Una segunda cuestión es la prohibición de que los miembros no puedan participar en la deliberación de aquellos asuntos que les afecten o estén implicados sus propios intereses (*Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit*); de lo contrario, las decisiones adoptadas pueden ser consideradas nulas por vicios formales, si se dan ciertos requisitos (entre los que se encuentran el sometimiento a un plazo de impugnación o la exigencia de nexo causal entre la intervención del afectado y el resultado de la decisión).

5.4. El alcalde

121. El alcalde o *Bürgermeister* –en Baviera: el primer alcalde o *erster Bürgermeister*, conforme al art. 34 BayGO; o también llamado *Oberbürgermeister* en las ciudades no pertenecientes a un Kreis (*Kreisfreie Städten*) y en algunas importantes que sí lo están (*bedeutendere kreisangehörige Gemeinden*)– es, junto al Pleno, el segundo órgano representativo de la comunidad. En todos los *Länder* el alcalde resulta ser no sólo una figura de dirección política, sino también el que dirige la Administración.⁵⁰ Un reforzamiento adicional de su figura, vinculado a la legitimación democrática directa, se produjo con la introducción de las elecciones directas. Si, además, la fecha de su elección es distinta a la del Pleno (como sucede conforme al art. 30 I y 42 III GO BW), su independencia política se acentúa. La duración de su cargo va desde los 5 a los 8 años, dependiendo de la Ley de Régimen Local del respectivo *Land*. A veces coincide con el período electoral del Pleno, a veces resulta mayor. En pequeños municipios el alcalde puede ser un cargo honorífico no retribuido. En la

50 *Ibidem*, p. 170.

mayoría de las leyes de régimen local está prevista la destitución del alcalde, (art. 66 GO NRW, y art.28 VI ThürKO), para lo que es necesario que se cumplan ciertos requisitos.⁵¹

122. A diferencia del Consejo o Pleno municipal, el alcalde es un órgano monocrático, que asume toda la responsabilidad de las funciones de la actividad administrativa (función ejecutiva). El *Land* de Hessen se separa de esta tradición, porque, como se expuso *supra* (§ 102), en su caso se configura su organización con un órgano colegiado presidido por el alcalde (*Gemeindevorstand*), que sigue en cierta medida la tradición del “sistema de Magistratura” (*Magistratsverfassung*), a pesar de la elección directa del alcalde y de los tenientes de alcalde. Pese a que en Hessen se ha reforzado desde el año 2002 la posición del alcalde, determinadas funciones siguen correspondiendo al *Gemeindevorstand*, órgano que, desde luego, no representa al municipio en sus relaciones externas.

123. Como partes de órgano, que realizan una función de apoyo al alcalde, en la mayoría de las leyes de régimen local se prevé la existencia, a veces incluso obligatoria, de los tenientes de alcalde (*Beigeordnete o Dezernente*). Se trata de cargos electos. Son elegidos por el Consejo o Pleno del ayuntamiento para desempeñar funciones políticas y no sólo técnicas (por lo que su mandato se rige por el art. 33 II GG). En algunos *Länder* está previsto que determinadas decisiones se tomen de manera conjunta y colegiada por el alcalde y estos tenientes de alcalde, incluso pueden ser completadas por algunos miembros del Consejo o Pleno municipal, es decir, el alcalde necesita para estas decisiones la autorización de una Comisión, que se constituye en los *Länder* de Brandenburg (*Hauptausschuss*, art. 55 y ss. BbgGO), Niedersachsen, (*Verwaltungsausschuss* art. 56 y ss. NdsGO), etc. Para garantizar un ejercicio efectivo de las competencias, a los tenientes de alcalde se les atribuye la representación en concretos asuntos, mientras que la representación del municipio por parte del alcalde tiene carácter general. Asimismo el alcalde puede encomendar el ejercicio de ciertas competencias a otros órganos o partes de órgano inferiores.

124. La diversidad y complejidad de funciones que ejerce la Administración municipal hacen necesario que el alcalde, sobre todo en municipios que alcancen determinadas dimensiones, cuente con un aparato administrativo para el cumplimiento de sus funciones. Así, desde el punto de vista organizativo, hay que distinguir entre *Dezernaten, Ämter y Abteilungen*—departamentos, oficinas y secciones—. Estas estructuras internas del municipio no ejercen autoridad, competencias con efectos *ad extra*. Desde el punto de vista del personal se distingue entre funcionarios, empleados y laborales (*Beamte, Angestellten y Arbeiter*).

51 Sobre esta cuestión *vid.* Díez Sastre, *op. cit.*, pp. 246 y ss.

5.4.1. Las competencias del alcalde

125. Las competencias del alcalde tienen fundamentalmente carácter administrativo, lo que significa que dirige y controla la administración (abajo, a), y representa al municipio hacia el exterior (b). De esta manera le corresponde la preparación pero también la ejecución de las decisiones del Pleno (c). También puede actuar en el marco de una encomienda de gestión (*Organleihe*), como órgano encomendado al servicio de la Administración del respectivo *Land* (por ejemplo, art. 146 a HessGO, art. 9 IV OBG NRW y art. 122 I GO NRW). Por último, le corresponde la competencia para la adopción en exclusiva de determinadas decisiones administrativas (d). Esto significa que normalmente el alcalde es autoridad (*Behörde*), en el sentido funcional de la legislación federal de procedimiento administrativo (art. 1 IV VwVfG), lo que sólo en casos excepcionales puede considerarse que sea el Pleno (exclusivamente cuando dicta actos autoejecutivos o *self-executing-Beschlüsse*).

a) La potestad de organización (*Organisationsgewalt*)

126. El alcalde dirige el ejercicio de multitud de competencias de la organización interna del municipio, a través de su potestad de dirección y organización, que comprende la facultad de dirigir las estructuras administrativas internas, y atribuirles los asuntos que resulten de la competencia de cada una de ellas, así como la facultad de asignarles los recursos financieros necesarios. Asimismo el alcalde es el jefe de personal. Le corresponde la tutela jerárquica (*Organ- bzw Behördeaufsicht*), de modo que ejerce un control de legalidad y oportunidad sobre el ejercicio de funciones de los órganos inferiores, aunque no se entable una relación funcionarial con ellos (*Diens-taufsicht*).

b) Representación de la Corporación

127. La función de representar a la Corporación local le corresponde al alcalde conforme a todas las leyes de régimen local de los *Länder* (art. 42 I 2 GO BW, art. 38 BayGO, art. 67 I BbgGO, art. 71 HessGO: *Gemeindevorstand*; art. 38 II KV MV, art. 63 I NdsGO, art. 63 GO NRW, art. 47 I Hs. 2 GO Rh.-Pf., art. 59 I KSVG, art. 51 2 SächsG). Se trata tanto de una representación interna del municipio o de carácter meramente organizativo, como de una representación hacia fuera. Así, en un proceso de conflicto de competencias locales (*Kommunalverfassungsstreitigkeit*), el alcalde actúa como órgano, no como representante de la Corporación. Por el contrario, sí actúa como representante de la Corporación cuando se persona como parte procesal ante un tribunal, tanto en un proceso civil como en un proceso administrativo; en estos casos su legitimación como parte se fundamenta en el art. 61 VwGO, en cuanto que representante de persona jurídica, o como autoridad (*Behörde*) en el sentido del art. 1 IV VwVfG, y *ad causam*, conforme al art. 62 VwGO. También actúa como representante cuando el municipio es demandado (art. 78 VwGO), por ejemplo, en caso de impugnación de actos o contratos municipales. También representa al municipio cuando se impugnan ordenanzas y reglamentos municipales, y de la misma forma en

relación con los actos administrativos, que son, como regla general, aprobados por el alcalde (en el sentido del art. 35 VwVfG) al que también incumbe su notificación (art. 41 VwVfG). Los contratos municipales, tanto administrativos como jurídico-privados, son también celebrados por el alcalde.⁵²

c) Preparación y ejecución de las decisiones del Pleno y sus Comisiones⁵³

128. En la práctica esta función se realiza a través de las propuestas administrativas, junto con sus fundamentos jurídicos-técnicos y económicos, que elaboran las estructuras municipales competentes, oficinas y departamentos municipales. El alcalde es la autoridad que ejecuta las decisiones del Pleno, que rara vez son autoejecutivas o *self executing* (ejemplo de esto último: la elección de un nombre para una calle). El alcalde tiene competencia, conforme la legislación de régimen local, de vetar una decisión del Consejo o Pleno municipal, que a su juicio resulte contraria a los intereses de la Comunidad local. Si ejerce esa facultad de veto (*Beanstandung, Widerspruch*) –que depende del derecho de cada *Land*–⁵⁴ se suspende la decisión, hasta que el Consejo o Pleno del ayuntamiento, en una segunda vuelta, decida sobre el mismo asunto. Si el Consejo o Pleno del ayuntamiento se ratifica en su decisión, entonces el alcalde debe elevar la cuestión a la autoridad del *Land* que ejerce el control de legalidad (*Rechtsaufsichtsbehörde*). En caso de que el Consejo o Pleno del ayuntamiento impugne la decisión de la autoridad del *Land* en ejercicio de la tutela de legalidad, corresponde al alcalde representar a la Comunidad, aunque su parecer haya sido contrario a la decisión al respecto adoptada en el Consejo o Pleno municipal.

52 Los procesos judiciales en los que el municipio resulta ser parte demandada, y el alcalde representa a la entidad local pueden tener un contenido variado. Si se trata de la impugnación de una ordenanza o un reglamento municipal, aprobado sin intervención del Pleno, la decisión judicial consistirá en la declaración de nulidad de la norma impugnada y no cabrá subsanación. Si se trata de actos administrativos que adolecen del mismo vicio de incompetencia por falta de intervención del Pleno en su procedimiento de elaboración, también se reputan como formalmente ilegales y pueden ser revocados (art. 48 VwVfG) o pueden ser objeto de recurso (art. 42 I y 68 I VwGO). Pero también pueden ser convalidados, al tratarse de la omisión de una parte del procedimiento (art. 45 I Nr. 4 VwVfG). Los efectos ilegales de un contrato administrativo se valoran conforme al art. 59 VwVfG, en virtud del cual resultan de aplicación las correspondientes disposiciones del BGB. En relación con los contratos privados, la jurisprudencia apunta hacia una distinción entre las relaciones internas y externas. Así, en interés de la protección de la confianza de la otra parte, las declaraciones del alcalde deben ser tenidas como vinculantes. En este sentido hay que tener en cuenta que las declaraciones jurídicamente vinculantes de la Corporación municipal requieren la forma escrita. El incumplimiento de estos requisitos plantea graves problemas en el ámbito jurídico-privado. No así a nivel jurídico-público, en el que los actos administrativos en los que falta la forma escrita son ineficaces (art. 38 I VwVfG) y los contratos son nulos (art. 59 I VwVfG en relación con el art. 125 BGB).

53 Burgi, *op. cit.*, pp. 177-178.

54 *Vid.* art. 43 II 1 Hs. 1 GO BW, art. 65 I 1 BbgGO, art. 74 I 1 HessGO, art. 33 I 1 KV MV, art. 65 I 2 NdsGO, art. 54 II 1 GO NRW, art. 42 I GO Rh.-Pf., art. 60 I KSVG Saarland, art. 52 II 1 Hs. 1 SächsGO, art. 62 III 1 GO LSA, art. 43 I, III GO SH, art. 44 ThürKO.

129. El fundamento de esta competencia radica en la legalidad, desde el punto de vista de los intereses públicos, de la actuación municipal (art. 20 III GG), por lo que los ciudadanos carecen de legitimación para exigir al alcalde que la ejerza. Al alcalde le corresponde un gran margen de valoración para enjuiciar si la decisión del Consejo o Pleno del ayuntamiento es contraria al Derecho vigente. Por último, le corresponde al alcalde una competencia para los casos de urgencia. Se trata de supuestos en los que no ha sido posible que, a tiempo, el Pleno del ayuntamiento adopte medidas, para las que le corresponde, en principio, la competencia. Esta facultad para adoptar decisiones de urgencia (*Eilentscheidungsrecht*) se atribuye al alcalde en algunas leyes de régimen local (art. 37 III BayGO, art. 62 IV GO LSA; art. 30 ThürKO).

*d) Competencia para adoptar determinadas decisiones de carácter administrativo*⁵⁵

130. En ocasiones corresponde al alcalde la competencia no sólo para preparar o ejecutar, sino también para adoptar decisiones en determinados asuntos. Se trata de tres tipos de competencias decisorias. La primera de ellas tiene lugar cuando el Pleno le delega el ejercicio de la competencia al alcalde –esta delegación de competencias se realiza normalmente con reserva de revocación–. La segunda categoría se da cuando el alcalde es competente para adoptar determinadas decisiones por establecerlo así la Ley, sobre todo en el supuesto de competencias delegadas por el *Land*.⁵⁶ Por último, le corresponde el ejercicio de los llamados asuntos de la Administración corriente (*Geschäfte der laufenden Verwaltung*), lo que depende directamente del tamaño del municipio, capacidad financiera, número de habitantes, así como del asunto en cuestión.

131. En este mismo contexto, hay que referirse también al derecho del Pleno a ser informado. Esta obligación, que debe cumplir el alcalde como órgano director de la Administración, está prevista en todas las leyes de régimen local, excepto en Bayern. Ese derecho y obligación de información se asocia por la Ley a las cuestiones de especial relevancia, a las resoluciones del Pleno o a todos los asuntos municipales. Aparte de este derecho se prevé además una competencia general de control o vigilancia por parte del Pleno en relación a la ejecución de sus resoluciones y de la Administración en general.

5.5. Procedimiento para la resolución de conflictos de competencias entre órganos municipales (*Kommunalverfassungsstreitverfahren*)

132. Los conflictos de competencias entre el alcalde y el Pleno se pueden dirimir en un procedimiento, si las decisiones que estos órganos adoptan resultan ser contrarias a Derecho por cuestiones competenciales. En este sentido, la aprobación de un

55 Burgi, *op. cit.*, pp. 180-181.

56 Ejemplos se encuentran en los arts. 66 I Nr. 1, 150 Hess GO, art. 62 III GO NRW, art. 53 III SächsGO.

acto administrativo por un órgano incompetente para ello –normalmente la competencia para la aprobación de tales actos corresponde al alcalde– lleva aparejada la ilegalidad del acto que será por este motivo susceptible de impugnación, salvo que el alcalde decida subsanar la falta de competencia y convalidarlo.⁵⁷ El proceso judicial en el que se ventila este conflicto de atribución de competencias locales, que es un proceso jurídico-público en el sentido del art. 40 I VwGO, puede tener lugar entre órganos municipales –por ejemplo, entre el Consejo o Pleno del ayuntamiento y alcalde o entre el alcalde y un miembro del Consejo o Pleno del ayuntamiento– o entre partes de órganos –entre el Pleno del ayuntamiento y un miembro del mismo, o entre miembros del Pleno municipal–. Lo que se dirime en este proceso es una cuestión de legalidad, que afecta, por tanto, a las leyes de régimen local o a las ordenanzas municipales o al reglamento de funcionamiento interno del municipio. En este sentido hay que recordar que la organización del municipio no es jerárquica, sino que se basa fundamentalmente en dos órganos con el mismo rango, alcalde y Pleno, los cuales funcionan como órganos de contraste (*Kontrastorgane*) o de compensación de intereses, que sirven para garantizar intereses distintos.

133. Es necesario que haya un ámbito en el que los órganos municipales puedan resolver las disputas basadas en sus distintas posiciones jurídicas. La legitimación no se basa en la garantía de protección jurídica del art. 19 IV GG, que se extiende sólo a posiciones jurídicas personales, sobre todo a derechos fundamentales, aunque sí se trate de derechos subjetivos en el sentido del art. 42 II VwGO. El parámetro de control o fundamento del recurso se basará en que la medida adoptada por un órgano resulta ilegal y contradice las facultades de organización del demandante, con fundamento en la legislación de régimen local, en ordenanzas locales o en el reglamento de funcionamiento interno del correspondiente municipio, aunque, por supuesto, junto a ilegalidades derivadas de la contradicción de la actividad del órgano municipal con el Derecho municipal, también pueden alegarse ilegalidades por contradicción del Derecho material. Los costes del proceso son sufragados por el municipio, cuyos órganos están implicados o han iniciado el litigio.

134. El recurso no consiste en la impugnación de un acto administrativo, ni incluye la pretensión de que se dicte un acto administrativo (*Anfechtungs- bzw. Verpflichtungsklage*), dado que las medidas adoptadas por los órganos municipales no despliegan efectos, como los de un acto administrativo, *ad extra*, de acuerdo con los arts. 35 VwVfG y ss. Se trata de un recurso *sui generis*. La legitimación para ser parte del mismo se desprende de los arts. 61.1 y 3 (persona jurídica o física, órganos en la medida que lo determine el Derecho del *Land*) VwGO. Se trata no de la situación jurídica de personas, sino de órganos o partes de órgano. La legitimación en ese proceso se desprende del art. 62 III VwGO, de modo que el órgano puede estar representado por el cargo que lo dirige –el Consejo o Pleno municipal, por ejemplo, por su presidente–. Se puede tratar de conflictos que tengan que ver con la constitución de

57 Burgi, *op. cit.*, p. 157.

Comisiones o de Grupos en el seno del Pleno, o con la distribución de competencias entre alcalde y Consejo o Pleno municipal. En la práctica, a menudo hay disputas en relación con el establecimiento del orden del día, que tiene lugar a propuesta del alcalde, o con el respeto a las normas sobre publicidad de las reuniones del Consejo o Pleno municipal, o la legalidad de decisiones, o sobre decisiones que pueden resultar ilegales porque han sido adoptadas por miembros del Consejo o Pleno del ayuntamiento cuyos intereses se encontraban afectados por las mismas.

6. Competencias municipales

135. El art. 28 GG garantiza a los municipios en el ordenamiento jurídico alemán el derecho a resolver, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local (*Allzuständigkeit*). A pesar de la dicción literal de este precepto, no se trata de un derecho público subjetivo, sino de una garantía institucional,⁵⁸ que se reconoce igualmente a los municipios en las respectivas constituciones de los *Länder*. El contenido competencial de esta garantía institucional no se determina de una vez para siempre, sino que la localidad como característica que delimita y justifica las competencias municipales resulta en cada tiempo configurada en función de la extensión y del modo en los que se han de ejercer las competencias para que los intereses locales queden garantizados,⁵⁹ por lo que el núcleo de esta institución no se concibe como un conjunto de competencias determinado de una vez por todas; ni se reduce a un catálogo de competencias fijo.⁶⁰ Sobre esto, *vid., supra*, §§ 56-69.

58 Son concluyentes a este respecto las declaraciones de F. Schoch, "Zur Situation der kommunalen Selbstverwaltung nach der Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts", *VerwArch*, núm. 81, 1990, p. 33: "El artículo 28.2, frase 1ª, GG, no constituye ningún derecho fundamental sino un enunciado jurídico-organizativo"; o de T. Clemens, "Kommunale Selbstverwaltung und institutionelle Garantie", *NVwZ*, 1990, p. 835; J. Ipsen, "Schutzbereich der Selbstverwaltungsgarantie und Einwirkungsmöglichkeiten des Gesetzgebers", *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 1994, pp. 19 y ss., y M. Nierhaus, "Die kommunale Selbstverwaltung", en M. Sachs, *Grundgesetz Kommentar*, 1996, pp. 798 y ss.

59 Esto se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo alemán (BVerwG 67, pp. 321 y ss.; p. 323), el cual, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional – entre otras, BVerfGE 59, 216 (226); BVerfGE 76, 107 (118) –, en la sentencia en la que conoció del asunto Rastede, afirmó:

"El núcleo de la autonomía municipal garantizado en el art. 28.2 GG no supone un campo de competencias fijado de una vez por todas, del que se derive un permanente *status quo*, sino que la localidad como fundamento de la competencia se ve influida por las exigencias del modo de ejercicio impuestas en un moderno Estado social y de servicios, por el desarrollo económico y la prevención económica. Para la determinación del contenido esencial de la autonomía municipal hay que tomar, pues, en consideración la evolución histórica y las distintas formas en las que se ha manifestado la autonomía".

Schoch, *op. cit.*, p. 30: "ello constituye una sabia autolimitación ante la permanente alteración de las circunstancias que condicionan, tanto jurídica como fácticamente, las competencias materiales que deben ser cumplidas".

60 BVerfGE 79, (1989), pp. 127 y ss.

136. El poder normativo, junto con el poder de autoorganización y de aprobación de planes, la competencia en materia de personal y en materia presupuestaria y financiera son consideradas por la doctrina y la jurisprudencia constitucional alemana como las cinco funciones soberanas (*fünf Hoheitsfunktionen*) de los municipios (arriba, § 70). Según la doctrina alemana⁶¹ estos cinco poderes son los medios que tienen a su disposición los municipios para desempeñar sus cometidos. A estas funciones se refiere el texto constitucional, cuando en el art. 28.2 GG, al establecer la garantía de la autonomía municipal, otorga a estos Entes Locales el derecho de “resolver bajo su propia responsabilidad” los asuntos de la comunidad local.⁶² Los ámbitos materiales en los que el municipio despliega sus competencias, normalmente, en concurrencia con la Federación, los *Länder*, y naturalmente los agentes económicos, se extienden, sin ánimo de exhaustividad, a campos tan diversos como orden y seguridad –aunque, en este caso, las competencias de los municipios se reducen a la ejecución del Derecho estatal de policía y su ejercicio se considera ejercicio de competencias ajenas (*Fremdaufgaben*)–, planeamiento urbanístico, protección de monumentos y del medio ambiente –en la medida que la legislación de cada *Land* le atribuya competencias–, constitución y administración de entidades de gestión de infraestructuras en el ámbito de la depuración de aguas y de la gestión de residuos, y de energía, de las telecomunicaciones, y de las calles; competencias en materia social, desde ayudas sociales hasta establecimientos como guarderías, y en materia educativa, cultural y deportiva, así como el fomento de la economía.

6.1. Clases de competencias municipales

137. La legislación alemana de régimen local suele clasificar las competencias municipales en dos tipos. Esta clasificación, cuyo fundamento se encuentra en el propio art. 28.2 GG, permite distinguir entre competencias propias de la autonomía local (*Selbstverwaltungsaufgaben = Selbstverwaltungsangelegenheiten*) y competencias transferidas o delegadas (*Auftragsangelegenheiten = Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis oder Fremdaufgaben*). Esta distinción no es simplemente académica; tiene, por el contrario, importantes consecuencias jurídicas, no sólo en cuanto al fundamento, sino también en relación con la competencia para aprobar reglamentos, así como con la financiación de la ejecución de la actividad. Por lo demás, hay que tener en cuenta que el contenido de autonomía local garantizado constitucionalmente es un mínimo, que debe ser tenido en cuenta por las constituciones y leyes de los *Länder*, que pueden ampliarlo considerablemente.

138. En este ámbito se aprecia en Derecho alemán divergencias entre la legislación local de los diferentes *Länder*. Existe una gran dispersión. En líneas generales y a lo

61 Gönnerwein, *op. cit.*, pp. 203 y ss.; E. Schmidt-Jortzig, *Kommunalrecht*, Kohlhammer, Stuttgart, 1982, pp. 204 y ss.; H.-W. Arndt, et al., *Besonderes Verwaltungsrecht*, 4ª ed., Müller, Heidelberg, 1992, pp. 32 y ss.; Clemens, *op. cit.*, p. 21.

62 H. Maurer, “Rechtsfragen kommunaler Satzungsgebung”, *DöV*, núm. 5, 1993, pp. 187 y 188.

largo del tiempo se han distinguido dos modelos competenciales a los que pueden adscribirse cada uno de los *Länder*. Se diferencia así entre un modelo dualista y un modelo monista⁶³ (sobre esto, *vid.*, también, abajo, §§ 202 y ss.). En el primero se asigna a los municipios competencias de una y otra categoría, en el modelo monista las competencias atribuidas a los municipios se corresponden con competencias del círculo propio de la autonomía local (*Selbstverwaltungsangelegenheiten*), en un sentido muy amplio. A continuación se expone el régimen jurídico de estas competencias en los *Länder* con un sistema dualista (Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen).

6.2. Competencias municipales en *Länder* con sistema dualista

139. Hay que referirse, en primer lugar, a las competencias municipales en sentido estricto, que son las correspondientes al denominado “círculo de acción propia” (*Aufgaben des eigenen Wirkungskreises*) de los municipios: son las competencias propias, vinculadas a la gestión de todos los asuntos de la comunidad local, esto es, las derivadas de la cláusula general de competencia. Atendiendo a la modalidad de su ejercicio las competencias municipales propias revisten dos modalidades: competencias de ejercicio obligatorio (*Pflichtaufgaben*) y competencias de ejercicio voluntario (*freiwillige Aufgaben*).

140. En las *competencias de ejercicio voluntario* corresponde a la Comunidad un gran margen de valoración política, debido a que el fundamento jurídico de esta competencia es el propio art. 28.2 GG. Este tipo de competencias se reducen a un ámbito muy pequeño, debido a la situación financiera de la mayoría de municipios y a las innumerables determinaciones legales aprobadas en relación con el ejercicio de competencias locales. Se ejercen en materia social, deportiva y cultural, y en un ámbito, realmente relevante desde el punto de vista económico, como es el funcionamiento de las cajas de ahorro (*Betrieb von Sparkassen*). Las *competencias obligatorias* vienen establecidas, con diferente grado de concreción, en las correspondientes leyes municipales de los *Länder* (así, por ejemplo, el art. 57 GemO), y, sobre todo, en las leyes sectoriales. En todo caso, la legislación suele señalar que el obligado ejercicio de determinadas competencias por los municipios ha de realizarse en el marco de su capacidad de gestión (*in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit*) y que resulta prioritario respecto de las competencias facultativas. La determinación de estas competencias supone una cierta, aunque leve, limitación en la autonomía local. En cualquier caso, el régimen jurídico de estas competencias propias (ya sea de ejercicio voluntario u obligatorio) se caracteriza porque en su ejercicio los municipios están protegidos frente al control estatal: se reconoce la legitimación de los municipios como recurrentes contra cualquier medida estatal que afecte a las mismas, y que dicho control estatal no puede exceder de un mero control de la legalidad.

63 Burgi, *op. cit.*, pp. 80-81.

141. Clases específicas de competencias obligatorias, también previstas en las leyes municipales, son: en primer lugar, las competencias obligatorias sin dirección (*Pflichtaufgaben ohne Weisung*), que el municipio está obligado a ejercer, pero tiene responsabilidad para decidir el cómo (*Wie*) del ejercicio. Ejemplos se encuentran en la planificación urbanística o en la depuración de aguas. El otro supuesto es el constituido por las llamadas “competencias obligatorias bajo dirección” (*Weisungsaufgaben*), que vienen establecidas, caso por caso, por la Ley, en la que se debe precisar además el alcance concreto del poder de dirección del *Land*; la naturaleza de este tipo de competencias ha sido discutida por la doctrina alemana.⁶⁴ Según la clasificación de Burgi,⁶⁵ estas competencias no estarían entre las propias de los municipios, sino dentro de la categoría de competencias trasladadas (*Staatliche Auftragsangelegenheiten*).

142. El segundo grupo de las competencias es el de las correspondientes al denominado “círculo de acción atribuido o trasladado” (*übertragener Wirkungskreis*) a los municipios: se trata de competencias delegadas o transferidas, cuya naturaleza excede lo estrictamente local, por lo que pertenecen a un círculo ajeno. Normalmente su atribución se realiza en leyes sectoriales y se corresponden generalmente con competencias en materia de defensa de peligros (*Gefahrenabwehr*), conforme a lo dispuesto en el Derecho de policía, funciones en materia de control urbanístico, en materia de tráfico y seguridad vial, y en algunos ámbitos medioambientales. En Derecho urbanístico se produce una cierta paradoja: la elaboración de planes urbanísticos es una competencia propia, mientras que el control urbanístico –competencia para el otorgamiento de licencias, órdenes de ejecución– es una competencia ajena a la corporación local, que puede resultar trasladada. El régimen jurídico de estas competencias se caracteriza porque las medidas estatales de control sobre las mismas carecen de efectos jurídicos externos, por lo que consecuentemente los municipios carecen normalmente de legitimación para recurrirlas y existe la posibilidad de controles de oportunidad. Normalmente el órgano competente es el alcalde, aunque existe la posibilidad –se aprecia una tendencia al aumento– de que se atribuya el ejercicio de este tipo de competencias al Consejo o Pleno municipal. El ejercicio de este control de oportunidad se caracteriza por la aprobación de directrices sobre la adecuación del ejercicio de las competencias. Presupuesto para la aprobación de estas directrices es que la competencia tiene que ser reconocida en las respectivas leyes de régimen local.

143. La conexión del nivel local con la organización administrativa del *Land* se produce automáticamente a través de la atribución de estas competencias. Expresamente, en ocasiones, las leyes regionales prevén que los municipios sean considerados como autoridades inferiores de la Administración del *Land* (*untere staatliche Verwaltungsbehörden*). En la reforma funcional que ha tenido o está teniendo lugar en cada *Land*, se están trasladando a las entidades locales tareas que hasta ahora ejercían

64 Schmidt-Assmann y Röhl, *op. cit.*, pp. 36-37.

65 Burgi, *op. cit.*, p. 87.

órganos del *Land* –oficina veterinaria, oficina escolar–. La atribución del ejercicio de competencias ajenas o transferidas lleva aparejada la exigencia de la correspondiente financiación, lo que se halla previsto expresamente incluso en alguna Constitución regional –así en la Constitución de Baviera, art. 83.3 .

6.3. Clasificación de las competencias en *Länder* con un sistema monista

144. Este sistema es propio de los *Länder* de Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein. En muchos casos esta forma de distribuir, y por tanto, clasificar las competencias locales se extrae de sus propias Constituciones con la consecuencia de que se abre la protección del Tribunal Constitucional del respectivo *Land* (*Landesverfassungsgericht*). Si el sistema monista se establece a nivel del Derecho del *Land*, sin previsión expresa de la Constitución, entonces resulta ser excepcional en ese *Land* la imposición del ejercicio de competencias ajenas o transferidas.⁶⁶

145. En el ámbito de las competencias propias, en los *Länder* de sistema monista, se aprecian dos tipos de competencias que se identifican con las competencias propias de los *Länder* del sistema dualista: las competencias voluntarias y las competencias obligatorias sin dirección (*freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben ohne Weisung*). Junto a ellas se encuentran las competencias obligatorias en las que los municipios se encuentran además obligados por las directrices estatales, en lo que respecta la modalidad o al “cómo” de su ejercicio. Son las *Weisungsaufgaben* (competencias bajo dirección). Desde el punto de vista material, estas competencias coinciden con las competencias ajenas, transferidas a los municipios en los *Länder* de tipo dualista (*Auftragsangelegenheiten*), pero, a diferencia de lo que ocurre en el sistema dualista, la competencia de dirección que se reserva el *Land* no otorga a la competencia la condición de “competencia estatal”, sino que depende en cada caso de lo que haya previsto su determinación legal. Además, en estos *Länder* en los que se ha implantado un sistema monista, sin la existencia previa de una ley no es posible la dirección estatal. De esta manera el espacio de actuación de la actividad municipal resulta, en un principio, mayor.

146. En cualquier caso resulta discutido por la doctrina si estas competencias obligatorias sometidas a la dirección estatal (*Pflichtaufgaben nach staatlicher Weisung*) se encuentran en el círculo de competencias propias o ajenas (*Selbstverwaltungsangelegenheiten–Auftragsangelegenheiten*). Una de las notas que permiten considerar que se trata de una competencia propia es el dato de que las directrices que aprueba el *Land* en ejercicio de su dirección son actos administrativos, con efectos *ad extra*. La doctrina alemana⁶⁷ considera que se trata de una competencia propia, inherente a la

66 *Ibidem*, p. 89.

67 H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 11ª ed., C.H. Beck, München, 1997, p. 23; Schmidt-Assmann y Röhl, *op. cit.*, p. 36.

autonomía local. Ejemplos se encuentran en los arts. 66 I Nr. 1, 150 Hess GO, art. 62 III GO NRW, art. 53 III SächsGO. A juicio de Burgi,⁶⁸ hay que pronunciarse sobre esta cuestión en cada caso, dependiendo de la regulación legal aplicable a cada supuesto, teniendo en cuenta varios factores (si las instrucciones o directrices del *Land* tienen efectos externos y de este modo pueden ser consideradas como actos administrativos, la legitimación de la corporación local para recurrir, el órgano competente en vía administrativa para conocer de los recursos, la competencia interna, el tipo de tutela y el posible encuadramiento de los órganos locales en la organización administrativa del *Land*).

6.4. Clases de control o “tutela” sobre el ejercicio de competencias locales

147. El ejercicio de competencias locales, tanto propias como delegadas o transferidas, es objeto de control o tutela por las autoridades de los *Länder*. Es perfectamente compatible, en Derecho alemán, la garantía de la autonomía local con la existencia de control o tutela sobre la actividad municipal (*Kommunalaufsicht*). La tutela es el necesario “correlato” de la autonomía.⁶⁹ Sobre esto, *vid.*, también, abajo, §§ 220 y ss.

148. En el Derecho local alemán tienen lugar dos tipos de control sobre los entes locales. El primer tipo es el control o tutela de legalidad (*Rechtsaufsicht*), que se verifica sobre el ejercicio de competencias que corresponde “al círculo de acción propia”, competencias propias. Consiste en un control estricto de las cuestiones de legalidad. Se prevén en el ordenamiento jurídico alemán numerosos medios de control de legalidad, que se rigen por el principio de intervención mínima; entre ellos se cuentan la petición de información, el requerimiento u objeción, la orden de ejecución, el envío de comisionados e, incluso, la finalización anticipada del período de mandato del alcalde. El otro tipo de control, que se halla expresamente previsto en el Derecho local alemán, es el relativo a las competencias delegadas o del “círculo de acción atribuido”. Este tipo de control comprende no sólo cuestiones de legalidad sino también de oportunidad. En virtud del mismo se fijan “directrices” sobre la actuación local. El incumplimiento por las entidades locales de las “directrices” fijadas por el respectivo *Land* lleva aparejada la adopción de medidas coactivas por parte de las autoridades regionales, que son susceptibles del correspondiente recurso contencioso-administrativo.

149. En cualquier caso, la tutela o control es ejercido por los órganos de los *Länder*. Los órganos del *Bund* no resultan competentes para ello. Hay que tener en cuenta que el régimen local se corresponde con una competencia legislativa de los *Länder*, de manera que son ellos los que regulan tales controles, y los que los ejercen, al amparo de su propia legislación. La Federación, por esta razón, no tendrá la posibilidad

68 Burgi, *op. cit.*, p. 38, nota 159.

69 BVerfGE 6, 194 [118], citada por Wolff, Bachof y Stober, *op. cit.*, p. 664; Schmidt-Assmann y Röhl, *op. cit.*, p. 36.

de una intervención sustitutoria para el caso de que un municipio obstaculizase el ejercicio de sus competencias. En este supuesto el respeto de la Ley federal debería ser asegurado por el respectivo *Land* con base en el principio de lealtad federal.⁷⁰ La protección jurídica de los municipios frente al control estatal que ejerce el respectivo *Land* depende de diversos factores. Por un lado, depende de su admisibilidad, en función de si la medida de control es un acto administrativo y de si el municipio resulta legitimado para impugnarlo, y, desde la perspectiva de su fundamento, lo relevante es la competencia de la Administración estatal y el alcance de su control. Todos estos factores dependen, a su vez, de si la Corporación local ejerce competencias propias o transferidas.

150. Al margen de esta perspectiva, la tutela o control estatal es un medio de dirección muy importante. Es correlato de la descentralización y obligatorio desde el principio del Estado democrático de Derecho, por ello está prevista en numerosas Constituciones de los *Länder*.⁷¹ Y, por supuesto, se completa por otros controles a los que se ven sometidos las Corporaciones locales: parlamentario, del Tribunal de Cuentas, el control judicial, y el de los propios ciudadanos. Estos controles se completan por otros, previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo alemana, que permiten a los ciudadanos recurrir en vía administrativa los actos y omisiones locales. Los vecinos carecen de derecho a impugnar los actos de control estatal, porque estos se producen exclusivamente en el ámbito interno de los intereses públicos de las respectivas organizaciones jurídico-públicas.

151. En cuanto a las clases de control se distingue entre control de legalidad (*Rechtsaufsicht*) y control de oportunidad (*Fachaufsicht*). Como se ha expuesto, en el control de legalidad el parámetro de control que ejerce la administración del *Land* coincide, en el caso de que los municipios ejerzan potestades discrecionales, con el de los tribunales administrativos cuando controlan decisiones discrecionales (art. 114 VwGO). Este tipo de control se ejerce cuando se atribuyen por el ordenamiento competencias propias (*Selbstverwaltungsangelegenheiten*) en cualquiera de los dos sistemas. El control sectorial (*Fachaufsicht*) comprende un control de oportunidad (*Zweckmäßigkeit*), que corresponde ejercerlo a las autoridades competentes de cada *Land*, previstas en la legislación sectorial o en las leyes de régimen local, y que previamente han dirigido el comportamiento de la entidad local a través de instrucciones o directrices (*Weisungen*). Se verifica este control sobre las competencias transferidas (*Auftragsangelegenheiten*) en el modelo dualista, y en las competencias obligatorias bajo dirección en el modelo monista (*Pflichtaufgaben nach Weisung*). En cuanto a la competencia para ejercer el control, se distingue dependiendo de la tipología municipal prevista en el Derecho de cada *Land*. Así, por ejemplo, en algunos pequeños municipios corresponde a la Asamblea (*Landrat*), por la vía de una encomienda de gestión o préstamo de órganos (*Organleihe*). En los municipios gran-

70 Carro Fernández-Valmayor, *op. cit.*, p. 233.

71 Burgi, *op. cit.*, p. 94, con ejemplos.

des, *Stadtkreise* y *kreisfreie Städte*, normalmente se atribuye al Gobierno del distrito. La autoridad máxima en materia de control estatal corresponde al Ministerio de Interior del respectivo *Land*.

152. Con respecto a los instrumentos de control, se distinguen los preventivos de los represivos. Los primeros son preferidos en cuanto que evitan cualquier posible incumplimiento desde el principio, pero comportan la desventaja de que suponen una amenaza desde el punto de vista de la autonomía local. Una aproximación moderna a esta materia aconseja utilizar instrumentos de dirección y participación en los procedimientos más que intervenciones puntuales correctivas de la actividad municipal. Instrumentos de control preventivos son las autorizaciones. Con respecto a los instrumentos represivos –que nunca son de obligada aplicación por parte de la Administración del *Land*– hay que tener en cuenta que el presupuesto para su utilización es la ilegalidad de la actuación municipal. La elección del tipo o instrumento de control debe ser una decisión proporcionada. En todos los *Länder* existen numerosos instrumentos: solicitud de información –a través de informes, propuestas de actos–, derecho de veto (*Beanstandung*), derecho a regular y dirigir, derecho a subrogarse o sustituir (*Ersatzvornahme*); este último sólo se utiliza en supuestos urgentes y el coste de la actuación debe ser asumido por los municipios. Otros instrumentos son: el nombramiento de un comisionado estatal (*Staatsbeauftragter*), la posibilidad de disolver la Asamblea municipal, el cese anticipado del cargo de alcalde, etc.

7. Poder normativo municipal

153. Las ordenanzas y reglamentos municipales son el instrumento más importante, en teoría y en la práctica, de la actividad municipal. Para la doctrina alemana⁷² se trata de leyes en sentido material, junto con las leyes del Parlamento y los reglamentos, de normas aprobadas por titulares de poder público descentralizado, en ejercicio de las competencias garantizadas conforme a la autonomía constitucional. De hecho, la aprobación de ordenanzas por los municipios se fundamenta, en el ordenamiento jurídico alemán, en la garantía de la autonomía local (art. 28.2 GG). Esta potestad reglamentaria se reconoce en las leyes de régimen local de los *Länder* con carácter, por tanto, declarativo. La diferencia entre ordenanzas o estatutos municipales (*Satzungen*) y reglamentos jurídicos (*Rechtsverordnungen*) radica en que los reglamentos son resultado de la desconcentración, de modo que se delega la competencia para aprobarlos, aunque no el ámbito del ejercicio o la función que se ha de desempeñar (*betreffende Aufgabe*).

154. Las ordenanzas se aprueban para asuntos propios de la autonomía local (*Selbstverwaltungsangelegenheiten*), es decir, funciones voluntarias y obligatorias sin dirección (*freiwilligen Aufgaben und Pflichtaufgaben ohne Weisung*). Esto no excluye, por supuesto, que mediante ordenanza puedan regularse otro tipo de materias que

72 *Ibidem*, pp. 198 y ss.

afecten a la autonomía local u otro tipo de asuntos. No es obligatorio aprobar ordenanzas. La ordenanza es la forma instrumental típica para el ejercicio de competencias propias (*Selbstverwaltungsangelegenheiten*), y el reglamento lo es, sin embargo, para el ejercicio de competencias obligatorias bajo dirección (*Plichtaufgaben nach Weisung*) en los sistemas monistas, o para el ejercicio de competencias transferidas o delegadas (*Auftragsangelegenheiten*), en los sistemas dualistas. En estos casos, la potestad reglamentaria no se deriva de la garantía de la autonomía local, sino de habilitaciones legales expresas (así, por ejemplo, art. 4 I GO BW, art. 6 I 2 NdsGO, art. 24 I 2 TGO Rh-Pf). Estos reglamentos, al contrario que las ordenanzas, se aprueban con base en el art. 80.1 GG, para lo que se requiere autorización legal. Se consideran por la doctrina como un supuesto de desconcentración, y no de descentralización.⁷³ La potestad reglamentaria se ejerce en estos casos por autorizarlo así una ley. También se ejerce en el ámbito de la encomienda de gestión (*Organleihe*). El ámbito típico de ejercicio de esta potestad reglamentaria es el Derecho de policía, también para mantener la tranquilidad en horario nocturno, o para proteger a los habitantes de molestias y perjuicios. En las respectivas habilitaciones legales para la aprobación de estos reglamentos se fija el alcance de la intervención del respectivo *Land*. Estos reglamentos municipales deben respetar la materia afectada por la reserva de ley. Como normas jurídicas están sujetas al control de los tribunales contencioso-administrativos de los *Länder*, con fundamento en el art. 47 I Nr. 2 VwGO. Asimismo cabe realizar este control normativo cuando se enjuicia un acto administrativo dictado sobre la base de estos reglamentos.

7.1. Ámbito material de la potestad normativa local

155. El contenido de las ordenanzas municipales se extiende a todas aquellas materias en las que los municipios pueden ejercer sus competencias. Se trata de materias típicamente locales tales como urbanismo, tributos locales y presupuestos. Las organizaciones o asociaciones centrales representativas de los intereses locales o *kommunale Spitzenverbände* aprueban en ocasiones modelos de ordenanzas locales, que pueden orientar así a los municipios. Hay normas de aprobación obligatoria –para los establecimientos públicos o para la recaudación de tributos, la ordenanza presupuestaria o la ordenanza que contiene el reglamento orgánico (*Hauptsatzung*)– y existen también normas cuya aprobación no es obligatoria.

7.2. Competencia para su aprobación

156. Corresponde su aprobación al Pleno (*Gemeinderat*).⁷⁴ Con arreglo al art. 32 II Nr. 2 BayGO, excepcionalmente, se prevé el traslado de la competencia para aprobar,

73 *Ibidem*, p. 203.

74 Así viene expresamente establecido en el art. 51 Nr. 6 Hess GO, art. 22 III Nr. 6 KV MV, art. 40 I Nr. 4 NdsGO, art. 41 I lit. f GO NRW, art. 32 II Nr. 1 GO Rh-Pf, art. 34, 35 NR 12 KSVG, art. 44 II NR 1 GO LSA, art. 28 NR w GO SH, art. 26 II 2 ThürKO.

modificar y derogar los reglamentos a una comisión. En las leyes de régimen local se regula con diferente intensidad la intervención del órgano de tutela o control del *Land* (*staatliche Aufsichtsbehörde*), que puede consistir en una presentación previa de la ordenanza, o, incluso, en la necesidad de autorización (por ejemplo, art. 7 II GO LSA, cuando se trata de la ordenanza que aprueba el presupuesto local). La “formalización” de las ordenanzas locales es una exigencia específica de la potestad reglamentaria local, que se deriva del Estado de Derecho y que viene en parte expresamente prevista en las leyes de régimen local (art. 4 II GO SH, art. 6 II Nds Go, art. 4 III Sächs GO). Este requisito sirve para garantizar que coinciden tanto el contenido literal del documento con la voluntad política de la Corporación como el cumplimiento de los requisitos procedimentales. Esta formalización tiene lugar por medio de la firma del alcalde, con indicación de la fecha. Tras su formalización debe ser publicada la norma en todo su tenor literal, aunque se prevén excepciones en relación con el presupuesto (por ejemplo, en el art. 65 III BayGO, y en el art. 79 VI GO NRW).

7.3. Requisitos formales y materiales

157. Aquellas ordenanzas municipales que no cumplen los requisitos formales o procedimentales para su aprobación son ilegales. Una excepción frente a esta regla general la constituye el incumplimiento de los requisitos procedimentales que no resultan ser relevantes. Asimismo se prevén reglas, tanto en la legislación sectorial como en la de régimen local, que permiten la subsanación de los vicios formales. Casi todos los *Länder* siguen el llamado modelo *Rügemodell* –a excepción de Baviera, art. 49 IV BayGO–, conforme al cual cuando transcurre un determinado plazo de tiempo no se pueden hacer valer esos vicios formales. En Derecho alemán las ordenanzas locales tienen que respetar ciertos límites materiales, impuestos por la legislación, con el fin de garantizar un respeto a los derechos fundamentales, que suponen un estándar mínimo de protección, sobre todo en relación con los derechos de libertad y propiedad, o de igualdad en la recepción de los servicios municipales, así como del respeto al principio de proporcionalidad por parte de cualquier determinación adoptada por medio de una ordenanza municipal que afecte a dichos derechos. Entre las exigencias materiales, las ordenanzas municipales deben respetar el principio de reserva de ley. La necesidad de una ley para la aprobación de ordenanzas por los municipios no se exige en todo caso;⁷⁵ sólo en el supuesto de que la regulación adoptada en una ordenanza afectase a los derechos fundamentales podría cuestionarse la necesidad entonces de una previa cobertura legal. La doctrina alemana mayoritaria parece entenderlo así.⁷⁶ Matiza esta tesis de la doctrina mayoritaria Maurer,⁷⁷ para quien el principio de reserva de ley no se aplica con la misma intensidad a la potestad reglamentaria del ejecutivo que al poder normativo que ostentan las corporaciones locales, toda vez que su ejercicio se desarrolla en el marco de la garantía constitucional de la autonomía local.

75 Schmidt-Jortzig, *op. cit.*, p. 206.

76 Por todos, *ibidem*, pp. 209 y ss.

77 Maurer, “Rechtsfragen...”, *op. cit.*, pp. 188-189 y ss.

158. Esto requiere una explicación adicional: el mero fundamento que encuentran las ordenanzas locales para su aprobación, contenido bien en el art. 28 GG, o en las leyes de régimen local, no dispensa de que determinada regulación contenida en las ordenanzas locales, la que afecte a la reserva de ley, requiera de un previo y expreso fundamento legal. Éste es necesario para la imposición de tributos, o para el establecimiento de sanciones. No obstante, hay que tener en cuenta que en este ámbito existe un relajamiento de la reserva de ley, en lo que se refiere a la exigencia de determinación legal (*Bestimmtheitsanforderung*). Esto es posible porque aunque existe la teoría –basada en la conocida sentencia del Tribunal Constitucional Federal (*Facharzentscheidung*: BVerfGE 33, 125) sobre las corporaciones de médicos– de que no se puede entregar completamente la competencia normativa a los sujetos que gozan de autonomía, ésta no es completamente aplicable a los municipios, debido a que estos poseen una legitimación democrática reforzada, que procede de las elecciones municipales y del fundamento de la pertenencia municipal, que no se basa en una concreta profesión, sino que tiene carácter territorial.

159. Por último, hay que tener en cuenta que las ordenanzas son normas impugnables, incluso a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, aunque éste es un instrumento subsidiario. En prácticamente todos los *Länder* se prevé un control judicial de las ordenanzas o estatutos, con independencia de su contenido. En relación con el alcance del control judicial de las ordenanzas municipales hay que tener en cuenta que éste resulta limitado por cuanto se trata de enjuiciar una potestad discrecional del municipio.

8. Servicios públicos municipales

8.1. Cuestiones generales: distinción entre “actividades económicas” y “no económicas”

160. La autonomía local como garantía constitucional tiene también como destinatarios a las propias entidades locales. De esta manera, se prohíbe o impide, por ejemplo, aunque resulte impensable, que una entidad local privatice la totalidad de las prestaciones administrativas municipales. Asimismo, del art. 28.2 GG no se desprende un principio de división de competencias entre administraciones municipales y particulares, como sí se desprende para la división de competencias entre *Gemeinden* y *Gemeindeverbänden*.⁷⁸ Aunque el cumplimiento de sus obligaciones en determinados ámbitos de la actividad pública venga conformado por la legislación sectorial, las Corporaciones locales, conforme a la garantía constitucional que les ampara (art. 28.2 GG), se administran autónomamente, tienen potestad para organizar los servicios de su competencia (poder de autoorganización –*Organisationshoheit*–), de lo que se deriva que pueden elegir las estructuras organizativas que estimen necesarias, a fin de disponer de los medios adecuados para el desempeño eficaz de sus ta-

78 Burgi, *op. cit.*, pp. 51–53.

reas.⁷⁹ Sin embargo, cualquier actividad de las Corporaciones locales ha de atenerse a las limitaciones concretas que establezcan las disposiciones legales de régimen local.⁸⁰ En este sentido, las leyes de los *Länder* (*Gemeindeordnungen*) establecen de ordinario una clasificación de las actividades que ejercen las entidades locales, distinguiendo entre “actividades económicas” o “empresas económicas” (*wirtschaftliche Unternehmen oder wirtschaftliche Betätigung*) y “empresas no económicas” o “actividades no económicas” (*nicht wirtschaftliche Unternehmen oder nicht wirtschaftliche Betätigung*).⁸¹ Por su parte, la GG no ofrece ningún punto de referencia para distinguir entre actividades económicas y las demás actividades municipales.⁸²

161. El ejercicio por parte de las Corporaciones locales de “actividades económicas” está condicionado por el derecho económico local regulado en las respectivas leyes de los *Länder*; al cumplimiento de ciertos presupuestos. Cumplidos estos presupuestos legales, y al margen de que se prevean expresamente en las leyes de régimen local ulteriores controles de los *Länder* sobre la actividad económica de las corporaciones locales, éstas pueden ejercer la actividad económica eligiendo libremente la forma jurídica de organización, pudiendo optar sin más restricciones entre someter el ejercicio de la actividad al régimen de derecho público o al de derecho privado.⁸³ En concreto, son tres los requisitos que, como regla general, se exigen en las leyes locales de los *Länder* (art. 108.1 NdsGO; art. 85.1 RhPfGO; art. 106.1 SaarlKSVG; art. 101.1 SchHGO, art. 88 I NrWGO): en primer lugar que la empresa o actividad esté justificada en un interés público o persiga un fin público (*ein öffentlicher Zweck*), que la actividad resulte proporcional a la capacidad de prestación de la entidad y sirva para una necesidad prevista, y por último, que el objetivo no pudiera resultar ni mejor ni más económicamente satisfecho de otra manera.⁸⁴ Este último requisito, que constituye la llamada cláusula de subsidiaridad de la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas, es suprimido en las leyes de régimen local de los *Länder* de Baden-Württemberg (art. 102 I BaWüGO) y de Hessen (art. 121 I HessGO), y

79 Así resulta ser claramente en el ámbito, por ejemplo, de la gestión de residuos: A. Schink, “Kommunalverfassungsgerechliche Grenzen und Möglichkeiten für die Teilnahme der kommunalen Gebietskörperschaften an der Kreislaufwirtschaft”, *UPR*, 1997, pp. 201 y ss.; F. Schoch, *Privatisierung der Abfallentsorgung. Ein Beitrag zu den rechtlichen Determinanten der Privatisierung kommunaler Aufgaben*, Carl Heymanns, Köln, 1992, pp. 43 y ss.

80 *Ibidem*, p. 27, se refiere a lo paradójico de la posición jurídica de las entidades locales, a las que la Constitución garantiza una autonomía que se hace efectiva a través de leyes que, si bien concretan su ámbito de autogobierno, también, y conforme a exigencias del principio de eficacia, modulan y limitan su ejercicio.

81 Schink, *op. cit.*, p. 204; Gönnerwein, *op. cit.*, pp. 685 y ss.; Schmidt-Jortzig, *op. cit.*, pp. 217 y ss.; O. Seewald, “Kommunalrecht”, en H.-W. Arndt, K. Köpp y M. Oldiges, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 5. Aufl., C.F. Müller, Berlín, 1995, pp. 102 y ss.

82 Burgi, *op. cit.*, p. 53.

83 G.C. von Unruh, “Gemeinderecht”, en P. Badura, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 14ª ed., De Gruyter, Berlín, 1976, p. 124.

84 Gönnerwein, *op. cit.*, pp. 703 y ss.; Schmidt-Jortzig, *op. cit.*, pp. 229 y ss.; Seewald, *op. cit.*, pp. 103 y ss.

reforzado en la de Baviera (art. 89 I BayGO). Schoch⁸⁵ considera que las restricciones que la legislación impone a la iniciativa económica de las administraciones públicas locales no son siempre efectivas ni protegen al sector privado frente a la posible concurrencia de las administraciones públicas locales. Así también lo entiende Schmidt-Jortzig,⁸⁶ quien además sostiene que este último y tercer requisito, que parecería identificarse con la necesidad de proteger la economía privada frente a la iniciativa económica local, en realidad, no es más que la necesidad de que se realice una ponderación económica de la decisión que ha de adoptar la comunidad local, toda vez que no se refiere exclusivamente a empresarios privados, sino a cualquier otra Administración Pública distinta al municipio (*Kreis, Zweckverband*). De hecho, si se hubiera querido proteger exclusivamente la iniciativa privada en la economía se hubiera establecido esta protección de manera expresa, como en el caso del *Land* de Baviera, cuyo art. 89 GO lo exige explícitamente.

162. Cuando se trata del ejercicio de “actividades no económicas”, si bien la iniciativa local no está sometida a ningún tipo de restricción especial por parte de la legislación local, en ella sí se condiciona la forma de organizar la prestación del servicio. Como regla general, la legislación de régimen local de los diferentes *Länder* exige la utilización de formas jurídico– públicas, y admite de modo restrictivo y excepcional las formas jurídico-privadas. De esta manera, para que personas jurídico-privadas pertenecientes íntegra o parcialmente a la entidad local puedan desarrollar actividades “no económicas”, las leyes municipales de los *Länder* suelen requerir la concurrencia de ciertas circunstancias –como la presencia de relevantes intereses públicos que justifiquen o hagan necesaria esta forma de organización–.⁸⁷ La existencia de estos intereses públicos relevantes viene exigida por las leyes de Niedersachsen (art. 116 GO), de Bayern (art. 91 BayGO), Hessen (art. 122 GO), Nordrhein-Westfalen (art. 89 NW GO), Schleswig– Holstein (art. 102 SchlHGO), Baden–Württemberg (art. 104 GO). En relación con este punto la doctrina considera que los motivos estrictamente económicos y financieros no constituyen una razón suficiente que por sí sola justifique o incluso exija el empleo de formas jurídico-privadas para el ejercicio de una competencia local.⁸⁸

163. También se suele requerir, por parte de la legislación de régimen local (esto es exigido por el art. 122 HessGO, y por el art. 89 NrWGO), de modo alternativo o añadido al requisito anterior, que se cumplan los presupuestos que ordinariamente la legislación viene exigiendo para el ejercicio de “actividades económicas” –a la vez que imponen la instauración de ciertas garantías, tales como que quede asegurada la injerencia de la Corporación local en la organización jurídico-privada, que se limite la

85 F. Schoch, “Der Beitrag des kommunalen Wirtschaftsrechts zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben”, *DöV*, núm. 46, 1993, pp. 379 y ss.

86 Schmidt-Jortzig, *op. cit.*, pp. 229 y ss.

87 *Ibidem*, p. 228.

88 Schoch, “Der Beitrag..”, *op. cit.*, pp. 76 y ss.

responsabilidad patrimonial de la entidad local, que se cumplan, a efectos presupuestarios, específicos requisitos contenidos en el Código de Comercio (HGB); o incluso, en algunos casos, y dependiendo del tenor literal de la Ley local de cada *Land*, la utilización de la forma jurídico-privada se condiciona a que se obtenga la autorización de la autoridad estatal de tutela (*Aufsichtbehörde*)–. Estos requisitos se exigen en virtud del art. 116.4 GO en Niedersachsen, y en Rheinland-Pfalz (art. 85.2 RhPf-GO), también en el *Land* de Hessen (art. 122 HessGO), y en el de Nordrhein-Westfalen (art. 89 NrWGO), aunque en estos dos últimos casos la autorización por parte del órgano de control del *Land* se sustituye por la obligación de notificarle el acuerdo de constitución de la persona jurídica. Por su parte, en Bayern el art. 91 BayGO exige adicionalmente, junto a los requisitos ya mencionados en el texto, que la actividad no pueda ser igualmente prestada a través de una forma jurídico-pública, preferentemente mediante un órgano desconcentrado (*Eigenbetrieb*), o por medio de una sociedad mixta en la que junto a la Administración participen los particulares.

164. La distinción entre “actividades económicas” y “no económicas” radica en que el desempeño de una “actividad no económica” coincide generalmente con el ejercicio de una competencia administrativa, es decir, este tipo de actividad presupone la existencia de una obligación jurídica, normalmente en el ámbito de los servicios de asistencia vital (*Daseinvsorge*);⁸⁹ y aún en el caso de que no se identifique expresamente con el ámbito material de una competencia administrativa, se tratará de una función que cualquier entidad local ha de realizar directa y necesariamente, sin que pueda renunciar a su ejercicio –en algunas ocasiones el ejercicio de una actividad no económica coincide con el ejercicio de poder público, por lo que en el *Land* de Baviera se identifican las “actividades económicas” con aquellas que no implican ejercicio de autoridad, tengan o no en la práctica carácter económico o industrial (art. 89 BayGO)–, y sin que éste deba corresponder ordinariamente a los particulares.⁹⁰ Por este motivo, porque se entiende que en este ámbito no tiene lugar una compatibilidad entre la actividad pública y la de los particulares, o porque se parte ficticiamente de esta incompatibilidad, la legislación local no restringe la iniciativa local para el ejercicio de las “actividades no económicas”.

165. Por su parte, las económicas son aquellas actividades cuyo ejercicio no corresponde necesariamente” a las corporaciones locales, por lo que resultan susceptibles de ser realizadas por la iniciativa privada,⁹¹ caracterizándose accidentalmente porque en ellas está presente el ánimo de lucro, o porque a través de ellas la Administración responde ofreciendo al mercado bienes y servicios.⁹² De todas formas, los criterios para distinguir un tipo y otro de actividad resultan bastante discutidos. A juicio

89 Schoch, “Der Beitrag...”, *op. cit.*, p. 379; Gönnerwein, *op. cit.*, p. 695.

90 Seewald, *op. cit.*, p. 103.

91 Schink, *op. cit.*, pp. 204 y ss.

92 Schoch, “Der Beitrag...”, *op. cit.*, p. 379.

de Schmidt-Jortzig,⁹³ la “actividad económica” es aquella que no constituye una función administrativa típica, que puede ser ejercida igualmente por un empresario privado y cuyo objeto es la prestación de servicios o una dación de bienes para la satisfacción de una necesidad no propia del ámbito local (*Fremdbedarfsdeckung*), sin que necesariamente tenga que verificarse una contraprestación a los servicios prestados y sin que en todo caso tengan que producirse beneficios. Por otro lado, a juicio de Seewald,⁹⁴ la distinción entre actividades económicas y no económicas de las corporaciones locales no puede hacerse depender de criterios económicos, de la posible obtención de ingresos o de la ganancia de beneficios.

8.2. Formas de gestión de los servicios públicos locales

166. Antes de pasar a la explicación de las formas de gestión de los servicios públicos, debe aclararse que la elección de la forma jurídica en la que ha de organizarse en un determinado ámbito territorial un servicio municipal es una decisión con la que se pretende alcanzar un alto nivel de eficacia en el ejercicio de una función administrativa. Por ello, tal decisión estará estrechamente ligada a la estructura administrativa y económica del territorio y dependerá de los concretos y diversos factores que concurran en el caso concreto –tales como la extensión del *Kreis*, el número de municipios (*angehörige Gemeinden*) que lo integran, la importancia demográfica y económica de los mismos, etc.–.

8.2.1. En régimen de Derecho público

167. La organización en régimen de Derecho público del ejercicio de la prestación de los servicios puede consistir en atribuir la realización de dicha actividad a órganos administrativos jerárquicamente dependientes de la propia entidad local, ya sea a través de los órganos ordinarios de la Corporación, como en el caso del *Regiebetrieb*, o con órganos especiales que ejercen competencias desconcentradas, como ocurre en el *Eigenbetrieb*; aunque también cabe que consista en la creación de organismos con personalidad jurídica propia, como es el caso de las mancomunidades locales (*Zweckverbände*), o de las fundaciones territoriales (*örtliche Stiftungen*), de las cooperativas (*Genossenschaften*) y de los establecimientos de Derecho público (*Anstalten des öffentlichen Rechts*).⁹⁵

168. Así, la organización en régimen de Derecho público mediante las formas de *Regiebetrieb* y *Eigenbetrieb* se realiza sin que se llegue a crear un organismo con personalidad jurídica propia. La diferencia sustancial entre estas formas jurídico-públicas de organización radica en que el *Regiebetrieb* es una forma de organizar el ejercicio

93 Schmidt-Jortzig, *op. cit.*, p. 223.

94 Seewald, *op. cit.*, p. 103.

95 A. Gern, *Kommunalrecht. Baden-Württemberg*, 6ª ed., Nomos, Baden-Baden, 2005, pp. 142 y ss.; Schmidt-Jortzig, *op. cit.*, pp. 225 y ss.

de competencias de un modo centralizado, en la que se atribuye la competencia a un órgano integrado en la tradicional estructura organizativa de la entidad local, y desde el punto de vista presupuestario, el desarrollo de la actividad se sufraga con fondos que se detraen directamente de los presupuestos generales de la Corporación. Por su parte, el *Eigenbetrieb* comporta el ejercicio desconcentrado de la competencia, que se atribuye a un órgano creado *ad hoc*, una comisión de funcionamiento –*Betriebsausschuss*– que ejerce competencias en nombre propio y bajo propia responsabilidad en materia de contratación, de personal y de patrimonio.

169. Esta forma de organización, denominada *Eigenbetrieb*, cuenta con su propio sistema de financiación, a través de un patrimonio separado e independiente (*Sondervermögen*) del presupuesto local anual, de este modo se facilita que se lleve a cabo una prestación del servicio realizada con cierta autonomía de gestión y con procedimientos empresariales ágiles y desburocratizados.⁹⁶ En primer lugar, por cuanto esta forma de organizar la atribución de competencias proporciona una gran flexibilidad en relación con los aspectos financieros de la gestión. Entre otros motivos, gracias a la existencia de un patrimonio separado que asegura una financiación autónoma se puede adaptar fácilmente a las nuevas necesidades reales y a las variables situaciones del mercado; además cualquier modificación en el presupuesto anual de la actividad puede realizarse rápidamente, toda vez que, al confeccionarse éste de manera independiente y separada de los presupuestos generales de la entidad, cualquier alteración en las cuentas de ingresos y gastos requiere únicamente la autorización de la Comisión de Funcionamiento sin que haya de intervenir la Asamblea municipal –*Gemeinderat*–. Todo ello contribuye⁹⁷ a lograr una mayor transparencia en el funcionamiento económico del sistema, lo que equivale a que los ciudadanos vean con mejores ojos cualquier incremento de los impuestos que pagan para costear el servicio que se les presta. Desde el punto de vista de la organización, esta asignación de competencias a un órgano especializado de manera desconcentrada permite que la actividad se realice de una forma mucho más ágil, autónoma y eficaz, de acuerdo a reglas y procedimientos empresariales. Todo ello, sin perjuicio de que la Administración local se reserve el ejercicio de facultades de control y coordinación.⁹⁸

8.2.2. En régimen de Derecho privado

170. La organización a través de formas jurídico-privadas comporta siempre y en todo caso la creación de organismos con personalidad jurídica propia y distinta a la Administración, cuya actividad se regirá por las normas de Derecho privado. A fin de que la actividad local se desarrolle bajo formas jurídico-públicas, la legislación de régimen local de los *Länder* dificulta e incluso a veces excluye la posibilidad de crear sociedades

96 P. Schoepke, *Gesichtspunkte zur Rechtsformfrage bei der Organisation der Abfallentsorgung*, VBIBW, 1995, pp. 417 y ss.

97 A juicio de Schoepke, *ibidem*, p. 418.

98 Schoch, "Privatisierung der...", *op. cit.*, pp. 69 y ss.

de Derecho privado. Esto encuentra su explicación en que, frente a la gestión jurídico-pública, bajo las formas de *Regiebetrieb* o de *Eigenbetrieb*, en las que al servirse la entidad local de sus propios órganos se garantiza fundamentalmente una fuerte y clara dependencia entre la prestación de la actividad y la propia entidad local. Por el contrario, con la creación sociedades de Derecho privado con capital público (*Eigen-gesellschaft, gemischt-wirtschaftliche Gesellschaft*) se establece una clara separación entre la titularidad, que sigue correspondiendo a la Corporación local, y el ejercicio de la actividad,⁹⁹ lo cual puede resultar perjudicial por cuanto con ella se reduce claramente el control que las Corporaciones locales, a través de sus representantes, ejercen sobre la gestión encomendada a estas sociedades.¹⁰⁰

171. Dentro de la organización jurídico-privada podemos distinguir diferentes supuestos: en primer lugar, cuando la actividad material se traslada a personas jurídico-privadas, si éstas pertenecen, o en ellas participa la Administración, se trata de un supuesto de *Organisationsprivatisierung*, de privatización de la organización, por cuanto, aunque la actividad sea ejercida por entes independientes a la Administración Pública local, y su ejercicio se someta al régimen de Derecho privado, la Corporación local sigue siendo titular de la competencia. Cuando el ejercicio de la actividad se traslada a personas privadas, esto es, a particulares, se trata de una privatización funcional –*Aufgabenprivatisierung*–, que no llega a conceptualizarse como una privatización material –*materielle Privatisierung*–, porque en ella la Administración sigue siendo titular igualmente de la competencia.

a) A través de personas jurídico-privadas participadas por capital público

172. Así, en el primer supuesto, en el de privatización de la organización, encontramos normalmente sociedades de capital íntegramente público (*Eigengesellschaften*), o sociedades de economía mixta, controladas y parcialmente participadas por la Corporación local (*Beteiligungsgesellschaften, gemischt privatrechtliche Gesellschaften*), y dado que han de tener responsabilidad limitada, adoptarán la forma de sociedad mercantil de responsabilidad limitada. Aunque también pueden crearse consorcios locales (*Kommunale Konzerne*).¹⁰¹

173. Como puede apreciarse, en Derecho alemán se realiza una clasificación de las formas de gestión de la actividad administrativa de prestación de servicios distinta a la establecida en la legislación española. El criterio utilizado en España para diferenciar las formas de gestionar un servicio público resulta de tomar en consideración si la entidad local interviene en su ejecución material o no. Por ello se denomina *gestión directa* de un servicio público cualquier supuesto en el que la gestión del servicio está en manos de la entidad local, ya sea en régimen de Derecho público –tanto por medio de los órga-

99 Gern, *op. cit.*, p. 142.

100 Schoch, "Privatisierung...", *op. cit.*, p. 73

101 Gern, *op. cit.*, pp. 142 y ss.; Schmidt-Jortzig, *op. cit.*, pp. 225 y ss.

nos de la propia entidad local, como a través un organismo autónomo local con personalidad jurídica propia–, ya sea en régimen de Derecho privado, supuesto de una sociedad mercantil cuyo capital sea íntegramente público, o mayoritariamente público. Por su parte, la *gestión indirecta* implica que la ejecución material de la prestación está a cargo de los particulares –concesión, gestión interesada, concierto, arrendamiento, sociedad mercantil (ahora de capital privado o con participación pública minoritaria)– y cooperativas legalmente constituidas cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la entidad local, lo que comportará el sometimiento de esta actividad al régimen de los contratos de gestión de un servicio público.

174. Es una opinión muy generalizada en la doctrina alemana que la creación de estas sociedades de Derecho privado favorece una gestión empresarial ágil y eficaz, que resulta flexible en materia de contratación de personal y que permite utilizar los conocimientos técnicos en manos de la empresa privada, a la vez que hace posible la rápida comercialización de los servicios o bienes que se producen. Aunque se reconocen las ventajas que reporta la constitución de una sociedad mercantil: la autonomía desde el punto de vista organizativo y la flexibilidad en materia de presupuesto, contratos y personal, existen críticas a esta huida hacia el Derecho privado.¹⁰² Estas se vierten en relación con cualquier modalidad de actuación jurídico privada de las Corporaciones locales, por los peligros que –se asegura– éstas comportan –disminución del control político sobre la actividad material que se desarrolla, atomización de las funciones locales, menor intervención de los representantes democráticos en las tareas de la Corporación etc.–. Se considera además que esa mayor flexibilidad y gestión empresarial que se predicen de cualquier forma de privatización pueden lograrse optimizando los procedimientos y sistemas de gestión que se usan en las tradicionales estructuras organizativas locales que se rigen por el Derecho público, y también se afirma,¹⁰³ comparándolas con el sistema de *Eigenbetrieb*, que el funcionamiento independiente y autónomo

102 Schoch, "Privatisierung...", *op. cit.*, p. 83; *Rechtsfragen der Privatisierung von Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung*, DVBl, 1994, pp. 9 y ss.

103 Schoch, "Privatisierung...", *op. cit.*, p. 84. Crítico con la creación de sociedades de responsabilidad limitada (*GmbH*) es Shoepke, *op. cit.*, pp. 419 y ss. Desde los criterios de eficacia y gestión económica, entiende el citado autor que el *Eigenbetrieb* es una forma de organización que permite utilizar técnicas empresariales tan eficientes como las que se emplearían en estas sociedades que se rigen por el ordenamiento jurídico-privado. A ello suma los grandes gastos que comporta la creación y el funcionamiento de las sociedades, y, fundamentalmente, los gastos que origina el que se les trate como sujetos pasivos de numerosos impuestos, para decantarse claramente a favor de un sistema jurídico-público como el *Eigenbetrieb*. Que la constitución de sociedades mercantiles por parte de las Corporaciones encargadas de la gestión acarrea ciertas desventajas desde el punto de vista tributario es igualmente reconocido en el trabajo de M. Kniesel y W. Scheerbarth, *Die gemischtwirtschaftliche GmbH im Bereich der Abfall- und Abwasserwirtschaft*, Der Städtetag, 1998, p. 340. Lo mismo ocurre, según los citados autores, en la práctica al comparar, por ejemplo, la gestión de residuos realizada por medio de la creación de una sociedad mercantil (*Eigengesellschaft* o *beteiligungsgesellschaft*) o a través de un establecimiento de Derecho público (*Anstalt des öffentlichen Rechts*); así, resulta que los costes de gestión aumentan hasta un 9% en el caso de la sociedad, debido a los gastos que en concepto de impuestos ésta tiene que satisfacer.

de las sociedades municipales priva a la Corporación local, que sigue siendo titular de las competencias, de la toma directa de decisiones.

175. En términos generales, la legislación de régimen local de los *Länder* es restrictiva, con respecto al empleo de las formas jurídico-privadas, al menos, por lo que se refiere al ámbito de las “actividades no económicas”.¹⁰⁴ En el apartado siguiente se analiza con mayor detalle el caso en el que la Administración local se sirve de un particular, debido a que se trata de una peculiar forma de organización” que, a diferencia de las demás, comporta una gestión totalmente externa al aparato administrativo.

b) A través de la externalización del servicio (personas jurídico-privadas contratadas por la entidad local)

176. Se trata de un supuesto en el que la Administración local se sirve de un particular para que colabore en el ejercicio de las actividades públicas. En este caso la titularidad de la actividad es pública, pero el particular, normalmente una empresa privada, la ejerce, utilizando sus propios medios técnicos, organizativos y financieros.¹⁰⁵ La situación jurídica de este particular al que se le encarga la ejecución material de una actividad pública puede ser similar a la de un concesionario, figura que presenta bastantes precedentes históricos en Alemania –es conocido que a lo largo del siglo XIX se empleó la técnica concesional con pésimos resultados, debido, fundamentalmente, a la conflictividad judicial que se produjo entre Administración y concesionarios–,¹⁰⁶ o la de una simple ayuda a la Administración (*Erfüllungsgehilfen*) –en este caso al particular sólo se le traspasa la prestación material, no la titularidad del servicio–. Su función es la de ser un encargado, un mandatario de la Administración (*Beauftragter, Verwaltungshelfer*). Se trata de una sustitución en la ejecución (*Erfüllungssubstitution*), es decir, del ejercicio de una actividad administrativa por parte de un particular (*Erfüllungsprivatisierung*), y no de una actividad privada sometida al control administrativo (*Aufgabenprivatisierung*).

177. La utilización de estas forma de gestión es frecuente en los servicios locales de carácter ambiental, en los que las relaciones entre la Administración y el particular se rigen por Derecho privado, toda vez que el particular se obliga con la Corporación local mediante un contrato de servicios de Derecho privado,¹⁰⁷ para cuya adjudicación la Administración contratante ha de cumplir determinadas exigencias de concurrencia y publicidad derivadas del principio de igualdad del art. 3 GG, y en el que la propia Administración se reservará las correspondientes facultades de inspección, vigilancia y con-

104 Sin embargo, ocurre a veces que la legislación sectorial de algunos *Länder*, separándose de lo dispuesto en la legislación de régimen local, autoriza a las entidades locales a utilizar formas organizativas sometidas al Derecho privado, entre las que se incluyen asimismo personas jurídicas en las que participan, o de las que se hacen cargo empresas privadas.

105 G. Püttner, “Kommunale Entsorgung”, *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts*, 1995 p. 412; Schoch, “Privatisierung...”, *op. cit.*, p. 39.

106 Püttner, *op. cit.*, p. 415.

107 R. Sparwasser y B. Bender, *Umweltschutzrecht*, 1ª ed., 1991, p. 280.

trol de la actividad que aquél ejerce. A pesar de que sea muy utilizado en la práctica, no puede negarse que este modelo de gestión, aconsejado abiertamente por aquellos que lo han tomado en consideración,¹⁰⁸ por cuanto con él se favorece que las administraciones públicas puedan servirse y beneficiarse de las nuevas tecnologías y de los ágiles y flexibles iniciativas empresariales, también comporta ciertos riesgos. Al tratarse de una gestión externa o externalización de actividades, el peligro principal consistirá en que la Administración pierda en la práctica, por falta de conocimiento, su capacidad de enjuiciar y controlar con la diligencia debida la prestación realizada por el particular.¹⁰⁹ Por otro lado, la Administración tendrá que decidir cuidadosamente qué tipo de operaciones, o qué fases del servicio, quiere encomendar a los particulares en cada caso.

IV. RÉGIMEN SUPRAMUNICIPAL

178. Existen variadas formas de asociación y cooperación a nivel supramunicipal en el ordenamiento jurídico alemán, con regímenes jurídicos distintos y basadas, unas veces, en la creación de una entidad específica, dotada de personalidad independiente y, otras, más simplemente, en la vía del convenio. La doctrina alemana se centra fundamentalmente en el estudio de las agrupaciones de municipios o *Gemeinverbände*, entre las que destacan, como exponente más claro, los *Kreise*.

1. Los *Kreise*

1.1. Cuestiones generales

179. El art. 28.2 GG reconoce la autonomía a municipios (*Gemeinden*) y a las agrupaciones de municipios (*Gemeinverbände*), entre las que se encuentran los *Kreise* (sobre esto, arriba, §§ 74-79). Aunque la doctrina alemana ha puntualizado que, técnicamente, los *Kreise* no son asociaciones de municipios sino Corporaciones territoriales—*Gebietskörperschaft*—, cuyos miembros son los ciudadanos del correspondiente territorio, los vecinos, y no los municipios.¹¹⁰ La GG no se limita exclusivamente a asegurar la autonomía de estas instancias sino que además las dota, en principio, del mismo valor,¹¹¹ toda vez que tanto los municipios como las Corporaciones territoriales de ámbito supramunicipal gozan de independencia para resolver autónomamente los asuntos que caen dentro de su responsabilidad. Además, tanto los municipios como los mismos *Kreise* tienen legitimación democrática, por cuanto en todas estas

108 Püttner, *op. cit.*, p. 414.

109 *Ibidem*, p. 415.

110 Schmidt-Assmann y Röhl, *op. cit.*, p. 116.

111 BVerfGE 61, pp. 82 y ss, en concreto, p. 103, citado en la sentencia del BVerfGE 67, pp. 321 y ss., p. 325.

Corporaciones territoriales interviene el pueblo a través de sus representantes democráticamente elegidos.

180. A los *Kreise* se les reconoce su derecho a la autonomía en la Constitución alemana (art. 28.2 GG), lo que comprende una vertiente subjetiva institucional y una vertiente objetiva, aunque ésta, a diferencia de los municipios, no se extiende a todos los asuntos de la comunidad local (*Allzuständigkeit*), sino aquellos que determine el legislador (*gesetzliche Aufgabenbereich*). Las materias legalmente atribuidas a los *Kreise* pueden haber sido original y tradicionalmente objeto de la competencia ejercida como propia por los municipios pero que posteriormente, y debido a la evolución técnica, social y económica, se asignan a los *Kreise*, al considerarse que se trata de asuntos que no forman parte de la competencia propia municipal pues los municipios no constituyen ya la organización pública que pueden gestionarlos de forma más adecuada a los intereses de los vecinos. Asimismo los *Kreise* tienen carácter de asociación municipal (*Gemeindeverbände*), al tiempo que son entes que integran el Estado alemán.¹¹² Su existencia se halla reconocida en las Constituciones de los Estados alemanes, que además los regulan en leyes específicas (*Landkreisordnungen*) en la mayoría de los casos;¹¹³ en otros, en leyes sobre Gobierno y administración que comprenden los diferentes niveles locales.¹¹⁴ Asimismo, al igual que los municipios,

112 Maurer, "Allgemeines..", *op. cit.*, pp. 565 y ss.

113 Así BayKO (Kreisordnung für den Freistaat Bayern, idF. der Bekanntmachung vom 22.8.1998 (GVBL.S. 826) zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.Juli.2008 (GVBL. S. 461 (462)), NRW KO (Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, idF. der Bekanntmachung vom 14.7.1994 (GV NW .S. 646/SGV NW 2021) zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.04.2002 (GV NW S. 160), LKO LSA (Kreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt, idF. der Bekanntmachung vom 5.10.1993 (GVBL.S. 598) zuletzt geändert durch art. 3 Gesetz vom 16.November.2006 (GVBL. LSA S. 522), KrO (Kreisordnung für das Land Schleswig Holstein, idF. der Bekanntmachung vom 28.2.2003 (GVOBL.S. 94) zuletzt geändert durch art. 2 Gesetz vom 15. Mai.2007 (GVOBL. Schl- H.S. 271), KRO (Landkreisordnung für Rheinland-Pfalz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31.1.2004 (GVBL.S. 188) zuletzt geändert durch art. 2 Gesetz vom 28. Mai.2008 (GVBL. S. 79 (81)), NLO (Niedersächsische Landkreisordnung in der Fassung vom 30.10.2006 (GVBL.S. 510), HKO (Hessische Landkreisordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7.3.2005 (GVBL.I S. 183) zuletzt geändert durch art. 2 Gesetz vom 21.7.2006 (GVBL. I S. 394 (421)), BrKO (Landkreisordnung für das Land Brandenburg in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.10.1993 (GVBL. I S. 433) zuletzt geändert durch art. 2 Gesetz vom 22. Juni.2005 (GVBL. I S. 210), BW KO (Landkreisordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 19.6.1987 (GBl. S. 289) zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Februar.2006 (GBl. S. 20, 21) Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen (SächsLKRÖ), in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juli 1993 (GVBL. S. 577), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.01.2008 (GVBL. S. 102 (110)).

114 Kommunalselfverwaltungs-gesetz (KSVG) Saarland, in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 1997 (Amtsbl. S. 682), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Mai 2008 (Amtsbl. S.1346), Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO–), in der Fassung der Neubekanntmachung vom 28. Januar 2003 (GVBL. S. 41), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.06.2008 (GVBL. S. 134 (173)), Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung – KV MV), in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juni 2004 (GVOBL. M-V S. 205), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.12.2007 (GVOBL. S.409 (413)).

los *Kreise* forman parte de la estructura organizativa interna de los *Länder*. Por esta razón estos entes locales cumplen además de sus propias funciones, también las propias como Administración delegada o encomendada del *Land* (*Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden*).¹¹⁵ Es muy relevante esta doble naturaleza del *Kreis*, que pone claramente de manifiesto el alto grado de interiorización estatal de la Administración local.

1.2. Competencias

181. De la garantía constitucional de su autonomía se deriva, en consecuencia, la necesidad de que el legislador deba regular para los *Kreise* un determinado ámbito competencial. La diferencia entre la autonomía municipal y la autonomía de otras corporaciones territoriales supramunicipales es una cuestión que en Alemania se plantea fundamentalmente ante el acusado proceso de traslado de competencias de los municipios a las entidades locales de ámbito supramunicipal como los *Kreise*. Esta transferencia de competencias se apoya por lo general en razones de simplificación de la organización administrativa y en la consideración de que las administraciones supramunicipales están dotadas de más medios, desde el punto de vista económico y de gestión, con los que afrontar las exigencias que a los poderes públicos les presenta el principio del Estado social. Por este motivo, es importante resaltar que mientras que a los municipios se les reconoce autonomía en los asuntos de su competencia, que resultan ser todos aquellos propios del ámbito local (principio de universalidad de la competencia), en el caso de las asociaciones de municipios, la competencia se extiende, desde un punto de vista material, sólo a aquellos asuntos que el legislador les haya asignado expresamente.¹¹⁶ Bien entendido, esto no significa que la configuración de sus competencias quede totalmente a disposición de la Ley, ésta tiene que respetar el mínimo que históricamente se ha venido asignando a los *Kreise*.¹¹⁷ En este sentido el Tribunal Constitucional alemán ha venido declarando, tal y como se recoge en la sentencia del asunto *Rastede*,¹¹⁸ que los *Kreise* tienen una función de complemento y de compensación-equilibrio de las tareas municipales (*Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion*).

182. Estas corporaciones territoriales presentan grandes diferencias entre sí, tanto territoriales, como de población y de organización. En la actualidad el 95% del territorio alemán se encuentra organizado en *Kreise*, y tan sólo un 5% de municipios no se hallan incorporados a ningún *Kreis*; son las *kreisfreie Städte*. Una vez sentada esta

115 Art. 1 BayKO (*„Ihr Gebiet bildet zugleich den bereich der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden“*). En el mismo sentido arts. 1.3 y NRW KO, art. 1.2 LKO LSA, art. 48.3 KrO, art. 1.2 KRO. Art. 1.1 NLO, art. 1.2 HKO, 1.1 BrKO, art. 1.3 y 1.4 BW KO, art. 2.5 SächsLKrO.

116 BVerfGE 79 (1989), pp. 127 y ss., en concreto, p. 150, apartado D, I, 3.b).

117 Clemens, *op. cit.*, p. 842.

118 BVerfGE 79 (1989), pp. 127 y ss., en concreto, p. 152, apartado D II A.3.c), en la que se remite a una anterior sentencia BVerfGE 58, 177 (196).

distinción, la cuestión competencial se resolvería si se encontrara un criterio que permitiera diferenciar los ámbitos competenciales que han de reservarse a los municipios de aquellos que por ley han de asumirse por otras corporaciones territoriales. Pero ni el criterio del carácter municipal o supramunicipal de las competencias, que se derivaría de reconocer que conforme a la Constitución la autonomía municipal se limita a aquellos asuntos que caen dentro del ámbito estrictamente local,¹¹⁹ ni el principio de subsidiaridad¹²⁰ han servido completamente para ello. Entre las diversas objeciones, lo que normalmente alegan los autores para no fundamentar la distribución competencial atendiendo al carácter municipal o supramunicipal de la competencia es que hay multitud de competencias que presentan este carácter mixto, entre municipal y supramunicipal, y que además la propia función o tarea puede transformarse, y por motivos técnicos, económicos o medioambientales exceder (*herauswachsen*) del ámbito municipal.

183. Las competencias que corresponden, conforme a la legislación de los respectivos *Länder*, a los *Kreise*¹²¹ pueden ser objeto de una clasificación que distingue entre las atribuidas directamente por ley, y las competencias que éstos pueden asumir en el marco de lo que sería su "círculo de acción propio". En relación con las primeras, cuya asignación se realiza por la Ley del respectivo *Land* (*Kreisordnung*), se aprecian entre los distintos *Länder* dos modelos de distribución de competencias, dependiendo del tipo de control que ejerce el *Land* sobre las competencias atribuidas expresamente por ley a los *Kreise*. Así se distingue un modelo monista, propio de Baden-Württemberg,¹²² Brandenburg,¹²³ Hessen,¹²⁴ Nordrhein-Westfalen,¹²⁵ Sachsen¹²⁶ y Schleswig-Holstein,¹²⁷ con la atribución de competencias propias voluntarias y obligatorias (*freie und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben*) o asignadas (*Weisungsaufgaben*), mientras que existiría un modelo dualista de competencias propias y asignadas (*Selbstverwaltungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten*) que rige en Bayern,¹²⁸

119 Clemens, *op. cit.*, pp. 840 y 841. Razones semejantes en Nierhaus, *op. cit.*, pp. 796 y ss.

120 Ni siquiera alude el BVerfG al principio de subsidiariedad (*Subsidiaritätsgrundsatz*) para sentar un criterio de distribución de competencias entre ambos tipos de entidades locales, que sí ha sido, sin embargo, mencionado por el Tribunal federal de lo contencioso-administrativo (BVerwGE 67, pp. 321 y ss., en concreto, p. 329), para afirmar que el legislador no está vinculado a su observancia y sí a la del principio de proporcionalidad (*Verhältnismäßigkeitsgrundsatz*).

121 Se sigue en este punto la exposición y clasificación de Schmidt-Assmann y Röhl, *op. cit.*, pp. 112-113.

122 Art. 2 BW KO.

123 Art. 2 BrKO.

124 Art. 4 HKO.

125 Art. 2 NWKO. En este *Land* la tutela o el control de legalidad que con carácter general ejercen los órganos del *Land* sobre el *Kreis* se atribuyen al *Bezirksregierung*, que en realidad es una asociación supramunicipal de ámbito superior al *Kreis*, lo que equivale a un nivel regional, cuando la regla general es que el control sobre estos Entes Locales lo ejerza el Ministerio del Interior del *Land* – en este sentido art. 68 LKO LSA, art. 60 KrO.

126 Art. 2 SächsLKrO.

127 Arts. 2 y 3 KrO.

128 Arts. 5 y 6 BayKO.

Mecklenburg-Vorpommern,¹²⁹ Niedersachsen,¹³⁰ Rheinland-Pfalz,¹³¹ Saarland,¹³² Sachsen-Anhalt¹³³ y Thüringen.¹³⁴ A estos modelos les resultan de aplicación las mismas consideraciones sobre su régimen jurídico las expuestas en relación con los modelos monistas y dualistas de atribución y ejercicio de competencias locales (arriba, §§ 137 y ss.; y abajo, §§ 202 y ss.)

184. Por su parte, el ejercicio de las competencias no asignadas expresa y directamente por ley, a las que se suman aquellas otras que sí son atribuidas legalmente pero que tienen el carácter de competencias voluntarias (*freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben*) –todas ellas son las que comprenden el “círculo de acción propio” del *Kreis*–, se desarrolla en un régimen de competencias propias, de modo que cualquier tipo de control que se ejerza por el respectivo *Land* es un control externo que no puede exceder de un mero control o tutela de legalidad (*Kommunalaufsicht*).¹³⁵ Por ello resulta además impugnabile por los *Kreise*, los cuales se encuentran legitimados para proteger jurídicamente el ejercicio de este tipo de competencias. Dentro de estas competencias pueden distinguirse, a su vez, y en todos los *Länder*, cuatro tipos distintos,¹³⁶ que deben ser interpretadas, conforme a la doctrina de la Sentencia Rastede del Tribunal Constitucional Federal, restrictivamente, y, por tanto, en el sentido más favorable a la existencia de competencias municipales:

- a) Competencias supramunicipales (*übergemeindliche Aufgaben*), que por la naturaleza de las cosas deben ser garantizadas. Se refiere a servicios o infraestructuras de naturaleza ostensiblemente supramunicipal (control de la contaminación atmosférica, construcción de carreteras intermunicipales, servicios de carácter supramunicipal, etc.).
- b) Competencias complementarias (*ergänzende Aufgaben*), ejercidas por el *Kreis* respecto de aquellos municipios cuya capacidad económica o de gestión no les permite la realización o prestación de determinados servicios o actividades (centros de juventud o de tercera edad, instalaciones deportivas o de ocio, escuelas de música, museos, teatros, etc.), que, en principio, podrían tener carácter municipal. La doctrina alemana no ha dejado de advertir que una determinación, previa y gene-

129 Arts. 89 y 90 KV MV.

130 Art.s 3 y 4 NLO.

131 Art. 2 KRO.

132 Arts. 144 y 145 KSVG.

133 Arts. 4 y 5 LKO LSA.

134 Arts. 87 y 88 ThürKO.

135 Por ejemplo, art. 5.2 BayKO: “*In Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises handeln die Landkreise nach eigenem Ermessen. Sie sind nur an die gesetzlichen Vorschriften gebunden*”. En sentido análogo: art. 4.1 y 2 LKO LSA, arts. 69 y 70 NLO, art. 2.1SächsLKrO, art. 140.2 KSVG, y arts. 89.1 y 5 KV MV.

136 Hace referencia a esta tradicional clasificación de las competencias del “círculo propio de acción” de los *Kreise* en cuatro tipos Carro Fernández-Valmayor, *op. cit.*, p. 239, con cita abundante de doctrina en nota núm.70.

ral, de este tipo de competencia del *Kreis* no es posible y que su ejercicio está sometido a las circunstancias de cada caso, esto es, de cada municipio en concreto.

- c) Competencias compensatorias (*ausgleichende Aufgaben*), dirigidas a apoyar la actuación de los municipios más débiles en el ejercicio de alguna de sus competencias. El Tribunal Administrativo Federal, en su sentencia de 24 de abril de 1996, admitió que dentro de esta competencia se comprendían también las ayudas y subvenciones. Se ha producido en la doctrina alemana una cierta polémica sobre el alcance exacto de este tipo de competencias del *Kreis*. Mientras que se admite de forma general que dicha competencia incluye, en todo caso, cualquier tipo de asistencia, sea técnica o jurídica, el problema se plantea cuando su ejercicio se traduce en la concesión de ayudas financieras o subvenciones a los pequeños municipios, ya que ello tiene consecuencias sobre la llamada *Kreisumlage*, esto es, sobre el montante de la cuota que los restantes municipios pagan al *Kreis* y que ha pasado a ser, para éste, una de sus fuentes de ingresos más importantes.¹³⁷ Las *Lankreisordnungen* de Baviera y Renania del Norte-Westfalia no prevén expresamente la titularidad de competencias complementarias y compensatorias por parte de los *Kreise*.¹³⁸
- d) Competencia propia de una concreta competencia municipal (*Kompetz-kompetenz*). En la mayoría de las *Kreisordnungen* se ha previsto una técnica procedimental adicional de asunción competencial consistente en la posibilidad de que los *Kreise* declaren, bajo ciertas condiciones y con efecto vinculante, como competencia propia una concreta competencia municipal. La decisión sobre tal asunción competencial requiere, en todo caso, el acuerdo de una mayoría cualificada del principal órgano del *Kreis*, y, en algunos *Länder*, la previa solicitud del municipio afectado. Con independencia de las concretas regulaciones legales de esta técnica, se ha advertido que, en contra de la voluntad del municipio afectado, la misma sólo sería utilizable en el supuesto de que el ejercicio municipal de la competencia comportase un extraordinario aumento de los costes.

1.3. Organización interna del *Kreis*

185. La estructura organizativa de los *Kreis* se basa en la existencia de una Asamblea, de una Comisión y de un Consejero Estatal. La Asamblea (*Kreistag*) es el órgano principal de Gobierno,¹³⁹ compuesto por representantes elegidos directamente por los ciudadanos del *Kreis* para un mandato, según los *Länder*, entre cuatro o cinco años, y cuyo número varía en función de la población.¹⁴⁰ Entre las atribuciones de

137 Schmidt-Assmann y Röhl, *op. cit.*, pp. 112-113.

138 Knemeyer, *op. cit.*, p. 76.

139 Art. 23 BayKO, art. 26 NrW KO, arts. 22 y 23 KrO, art. 21 KRO, art. 26 NLO, art. 29 HKO, arts. 26 y 29 BrKO, art. 19 BW KO, arts. 23 y 24 SächsLKRO, art. 101 ThürKO, art. 160 KSVG y art. 104 KV MV.

140 Así en el art. 24 BayKO, art. 33 LKO LSA, art. 22 KRO, 27 KRO, art. 25 HKO, art. 20 BW KO, art. 25 SächsLKRO, art. 102 ThürKO, y art. 156 KSVG.

este órgano colegiado están, naturalmente, las más importantes del *Kreis* –la aprobación del Derecho del *Kreis*, decisiones en materia de organización y personal, la aprobación de los estatutos y el establecimiento de la contribución económica que los municipios realizan al *Land (Kreisumlage)*– que, además, no pueden ser delegadas a los demás órganos. También decide, de forma residual, sobre todos aquellos asuntos que no hayan sido atribuidos por la Ley a otros órganos.

186. Por su parte la Comisión (*Kreisausschuss*) es elegida por la Asamblea.¹⁴¹ Su concreta configuración varía también de un *Land* a otro. En unos *Länder* esta Comisión aparece como un órgano necesario del *Kreis* con competencias propias, fundamentalmente aligerar el trabajo y los asuntos sobre los que debe decidir la Asamblea. En otros, como por ejemplo Baden-Württemberg, es de creación facultativa por la Asamblea y su misión consiste en ejercer las competencias que ésta pueda delegarle y, sobre todo, en preparar sus decisiones.

187. Por último el “Consejero estatal” (*Landrat*) es un órgano monocrático del *Kreis*, al que representa hacia el exterior, preside normalmente su Asamblea y dirige la Administración (*Landratsamt*). En algunos *Länder* es elegido por la Asamblea –en Baden-Württemberg y en Brandenburg–, mientras que en el resto, es elegido directamente por los ciudadanos. La figura del *Landrat* cumple una importante función en el sistema federal, pues es punto de conexión entre la Administración local, en cuanto órgano del *Kreis*, y la Administración del *Land*, en cuanto órgano delegado o encomendado respecto a ella (*untere Verwaltungsbehörde*).¹⁴²

1.4. El ejercicio de competencias como Administración delegada del *Land (untere staatliche Verwaltungsbehörde)*

188. Las funciones que el *Kreis* desarrolla como Administración delegada –aunque cabría decir con más propiedad encomendada–¹⁴³ del *Land (untere staatliche*

141 Art. 26 BayKO, art. 51.2 NrWKO, art. 40 KrO, art. 24 KRO, art. 47 KRO, art. 33 HKO, art. 47 BrKO, art. 105 ThürKO, arts. 172 y ss. KSVG y art. 113 KV MV.

142 Se refiere a esta naturaleza dual del *Landrat* en términos de Administración *desconcentrada* Carro Fernández-Valmayor, *op. cit.*, p. 241.

143 Dentro de las clases de delegación, la diferencia entre “desconcentración de competencias” y “encomienda de competencias” o “encomienda de gestión” (en la expresión que utiliza el Derecho positivo vigente español: art. 15 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común) ha sido claramente expuesta por A. Gallego Anabitarte, *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 83-133; quien toma estos conceptos y categorías de la obra de Wolff. Así, la desconcentración consiste en una delegación de competencias que tiene como efecto que el delegado actúe en propio nombre y bajo propia responsabilidad, con las consecuencias jurídicas que esto comporta –reserva de facultades de dirección e instrucción del órgano delegante así como resolución de los recursos contra los actos dictados por el delegado en el ejercicio de la competencia delegada –, mientras que la “encomienda de gestión”, supuesto de “mandato jurídico-público”, el delegado actúa por cuenta ajena, imputándose su actividad al órgano u organización

Verwaltungsbehörde) se ejercen en ocasiones a través de la Asamblea, pero, sobre todo, como regla general por medio del Consejero estatal (*Landrat*).¹⁴⁴ En la mayoría de los *Länder*, el ejercicio de funciones como Administración delegada del *Land* se realiza en concepto de encomienda de gestión o préstamo de órganos (*Organleihe*).¹⁴⁵ Por ello, el ejercicio de estas competencias transferidas al *Kreis* se sujeta a la tutela de oportunidad e incluso a la tutela orgánica de la Administración del *Land* (*Fach- und Dienstaufsicht der übergeordneten Staatsbehörden*), que es totalmente distinta y queda al margen de la tutela general que se ejerce sobre las entidades locales en Alemania (*Kommunalaufsicht*).¹⁴⁶ El ejercicio de esta competencia delegada se realiza, por tanto, por cuenta ajena. De esta manera, la responsabilidad administrativa por daños derivados del ejercicio competencial (*Amtspflichtverletzung*) se exige ante el propio *Land* y no ante el *Kreis*. Esta transferencia de competencias, en concepto de encomienda de gestión o préstamo de órganos, la realiza el *Land* no tanto a favor de un órgano concreto del *Kreis* sino a favor de la completa organización del *Kreis*. Suelen ser objeto de este tipo de delegación o encomienda de gestión las competencias relativas a los asuntos policiales (*Polizeiangelegenheiten*) y el control estatal sobre los municipios integrados en el *Kreis* (*Kommunalaufsicht über kreisangehörige Gemeinden*). Junto con éstas, también se delegan otras muchas competencias, conforme a lo previsto en las leyes de organización de cada *Land* o en la legislación sectorial.¹⁴⁷

2. Las ciudades no integradas en un *Kreis*

189. Pero junto a los *Kreis* existen ciudades que, por sus características, fundamentalmente demográficas y por su elevada capacidad de gestión, no se encuentran integradas en un *Kreis*. Son las denominadas ciudades-*Kreis*, o ciudades libres de *Kreis*

delegante, que ejerce una tutela además de jurídica y material, orgánica. En virtud de la tutela orgánica, la organización o el órgano que traslada la competencia se reserva la facultad de dictar órdenes directas, imponer módulos de funcionamiento o de eficacia y de organizar los servicios.

144 Así, por ejemplo, art. 53 BW KO, art. 41 KRO, art. 55.1 HGO, art. 69 BrKO, art. 119 KV MV, también en el art. 37.1 BayKO, en el que, textualmente, además se asignan competencias en este sentido: “Das Landratsamt ist Kreisbehörde. Soweit es rein staatliche Aufgaben, insbesondere die staatliche Aufsicht über die Kreisangehörigen Gemeinden und über sonstige Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts wahrnimmt, ist es Staatsbehörde”. En idéntico sentido: art. 111.2 ThürKO art. 55.1 HGO, art. 119.4 KV MV y arts. 58-60 NrW KO, en este último se asigna el ejercicio del control de las competencias delegadas del *Land* no sólo al *Landrat* sino también al *Kreisausschuss*.

145 La *Organleihe* o “préstamo de órganos” o “préstamo institucional”, H.-J. Wolff, O. Bachof y R. Stober, *Verwaltungsrecht* II, 4ª ed., C.H. Beck, München, 1976, p. 62, es un supuesto de mandato jurídico-público en el sentido apuntado en la nota anterior, en el que el *Land* encarga el ejercicio material de la competencia a un órgano de otra persona jurídica, en este caso el *Kreis*, pero puede tratarse también de un municipio no integrado en un *Kreis*.

146 Wolff, Bachof y Stober, *op. cit.*, p. 690. Ejemplos de este tipo de tutela en la legislación sobre *Kreis* de los diferentes *Länder*: art. 37.6 BayKO, art. 55 HKO, art. 70 BrKO, art. 53.1 BW KO y art. 111 ThürKO.

147 Schmidt-Assmann y Röhl, *op. cit.*, p. 114-115; GERN, *op. cit.*, pp. 473-475.

(*Stadtkreise* o *Kreisfreie Städte*). La mayoría de los municipios alemanes son municipios integrados en un *Kreis*. Por el contrario, los municipios no integrados en un *Kreis* son aquellas ciudades de ciertas dimensiones, cuyo estatus se reconoce especialmente. En cada *Land* se establecen unos requisitos distintos para su reconocimiento. En total, como se ha expuesto, existen en Alemania 116 municipios de este tipo.¹⁴⁸ La diferencia entre municipios integrados en un *Kreis* y municipios no integrados o ciudades excluidas del *Kreis* (*Stadtkreise* o *kreisfreie Städte*) se establece en función de criterios basados en las dimensiones y en la capacidad de gestión, de los que se extraen importantes consecuencias en el reparto de competencias, sobre todo, por lo que se refiere a la transferencia y asignación de competencias delegadas por el *Land*. Desde esta perspectiva competencial, hay que tener en cuenta que las competencias de estos municipios resultan mucho mayores y más relevantes que las atribuidas a los municipios integrados en un *Kreis*. En este sentido hay que tomar muy en consideración el dato de que, como ocurre con los propios *Kreise*, estos entes locales cumplen además de sus propias funciones, también las propias como administración encomendada del *Land* (*Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden*). Por este motivo, por su equiparación funcional con los *Kreise*, se hace referencia a este tipo de ciudades en este momento de la exposición.

3. Otras formas de asociación y agrupación municipal (*Gemeindeverbände*) distintas al *Kreis*

190. Las variadas formas de asociación y agrupación municipal, que en el Derecho alemán se engloban bajo el supraconcepto de *Gemeindeverbände*, se reconducen a una clasificación doctrinal,¹⁴⁹ que –con independencia de que su base asociativa esté compuesta por los municipios que la integran, o, por el contrario, sus miembros resulten ser simplemente los vecinos, y al margen de que se trate o no de corporaciones territoriales en todos los casos– distingue entre *Gesamtgemeinden*, *höhere Gemeindeverbände* y *Zweckverbände*. En relación con estas últimas se cuestiona si realmente se pueden considerar verdaderas *Gemeindeverbände* o asociaciones de municipios, en la medida que se constituyen exclusivamente para garantizar el cumplimiento de singulares prestaciones o fines. Finalmente, la praxis administrativa permite añadir a estos tres tipos de agrupaciones municipales, otros tipos de asociaciones singulares, como puedan ser las *Stadt-Umland-Verbände*, que son una modalidad de áreas metropolitanas.

191. El fundamento de la constitución de todas estas asociaciones o agrupaciones municipales radica en el criterio de que debe atribuirse el ejercicio de las competencias locales a aquellos sujetos que, por razones financieras, técnicas e incluso históricas, resultan más apropiados que las corporaciones territoriales tradicionales – mu-

148 Según datos de la oficina de estadística federal (*Statistisches Bundesamt, 2008*) de 31 de diciembre de 2007.

149 Expuesta por Schmidt-Assmann y Röhl, *op. cit.*, p. 116.

nicipios (*Gemeinden*) o los mismos *Kreise*—para garantizar su efectivo cumplimiento. Con estas modalidades de agrupación y asociación municipales, el Derecho local alemán, aunque parta de la primacía del municipio, da carta de naturaleza a otro tipo de soluciones organizativas, que permiten satisfacer las necesidades locales de manera mucho más flexible. El modelo de organización local alemán es, además de flexible, claramente un modelo multinivel y muy variado, en el que el diseño de la organización local a escala supramunicipal depende de la densidad normativa de la legislación de cada *Land*. De esta manera, nos encontramos con que la creación de las agrupaciones municipales se realiza en ocasiones por ley, pero en otras se trata de una decisión que las leyes de los *Länder* atribuyen a los municipios y *Kreise* dentro del marco que ellas determinan. Como regla general, cuando las agrupaciones o asociaciones municipales se constituyen como Corporaciones de Derecho público, pueden actuar en régimen de Derecho público y ejercer potestades administrativas. Cuáles sean éstas y en qué ámbito material se ejerzan son cuestiones que se determinan en el acto de su creación.

3.1. Las comunidades municipales o *Gesamtgemeinde*

192. Se les conoce con diferente terminología como agrupación de municipios (*Verbandsgemeinden*), municipios-conjuntos (*Samtgemeinden*) o comunidades administrativas (*Verwaltungsgemeinschaften*). Son supuestos de entidades compuestas por municipios pequeños y colindantes de un mismo *Kreis* cuya finalidad es la realización de tareas administrativas, el asesoramiento e, incluso, el ejercicio de determinadas competencias de aquellos. Se trata de tipos de municipios específicos en los que se produce la formación de un nuevo municipio (*Gesamtgemeinde*) a partir de municipios colindantes (*Ortsgemeinde*) de un mismo *Kreis*, sin que dicha formación suponga la desaparición de estos últimos. Se trata, por consiguiente, de verdaderos “municipios de municipios”, dotados de autonomía para la gestión de las competencias que se les atribuyen o trasladan — tanto por ley del *Land* como por decisión de los municipios integrantes — y cuyos órganos de gobierno pueden resultar incluso producto de la elección directa los ciudadanos.

193. En todos los casos en los que se constituyen estos tipos de organizaciones autónomas se erige, en definitiva, una estructura municipal caracterizada por la existencia de varios niveles. No obstante, las previsiones normativas en cuanto a su forma de organización, denominación y constitución difieren en los diferentes *Bundesländer*. Así, en el caso de Rheinland-Pfalz y Niedersachsen se trata de una organización local singular con una posición jurídica muy reforzada, entre otras cosas, porque su órgano principal es elegido por los vecinos, mientras que en otros *Länder* se trata más bien de simples aunque poderosas mancomunidades municipales. En el caso de Rheinland-Pfalz, se trata de las *Verbandsgemeinden* (arts. 64 a 73 GemO), en Niedersachsen, de las *Samtgemeinden* (arts. 71-79 GO) y en Sachsen-Anhalt (art. 71 a 79 GO LSA) de las *Verwaltungsgemeinschaften*. También se denominan así en el caso de Bayern y Thüringen (Art. 46 y ss KO). En otros casos se les conoce como *Gemeindeverwaltungsverbände*: Baden-Württemberg (arts. 59 y ss. GO), Hessen

(art. 30 KGG) y *Sachen* (*Gesetz über die Kommunale Zusammenarbeit*). En algunos *Länder*, por ejemplo en Schleswig-Holstein, Brandenburg y Mecklenburg-Vorpommern esta forma de organización adopta la denominación de *Amt* o administración común. En Schleswig-Holstein su creación, con naturaleza de Corporación de Derecho público, corresponde al ministro del Interior del *Land*, previa audiencia de los municipios y *Kreise* afectados.

194. El problema que surge en relación con este tipo de organizaciones supramunicipales es de carácter constitucional. La cuestión se plantea en los términos de si la garantía de la autonomía municipal constitucionalmente reconocida (art. 28.2 GG) puede seguir sirviendo para proteger a los municipios integrantes de la Comunidad municipal, y si las comunidades municipales sólo son titulares de la garantía que la Constitución alemana dispensa a las asociaciones de municipios, cuando en realidad el peso de estas comunidades municipales es mucho mayor en la vida local que el de los municipios integrados en ellas.¹⁵⁰

3.2. Las agrupaciones locales superiores o *höhere Gemeindeverbände*

195. En Derecho local alemán concurre por razones generalmente históricas, en zonas en las que ha permanecido cierta tradición provincial, la existencia de un tercer escalón de la Administración local, constituido por una serie de entes, con variada denominación y estructura, que se encuentran situados en un nivel superior al del *Kreis*. Su ámbito territorial es, en efecto, el de varios *Kreise*. Aunque hay alguna excepción, no suelen ocupar la totalidad del territorio del *Land*. Se trata de entes con cierto condicionamiento histórico, que no están presentes en todos los *Länder*. Sus competencias se ejercen, fundamentalmente, en los campos social, cultural y sanitario (asistencia social de carácter supramunicipal y supracomarcal, mantenimiento de hospitales especializados, protección del patrimonio artístico, etc.). Desde el punto de vista de la composición de sus órganos de gobierno existen dos tipos de agrupaciones locales superiores, según que sus miembros sean elegidos directamente por los ciudadanos o vengan constituidos por los representantes de los *Kreise* y de los municipios. Así se distinguen los siguientes tipos: por un lado, los *Bezirke*—distritos—, que se encuentran expresamente previstos en la Constitución de Bayern (art. 10.1 y 185), que les garantiza su autonomía; por otro lado, en otros *Länder*, existen este tipo de organizaciones con denominaciones muy variadas, entre otras, las *Landschaftsverbände Rheinland* y *Westfalen-Lippe*, en Nordrhein-Westfalen, o las *Landeswohlfahrtsverbände* en Baden-Württemberg, Hessen y Sachsen. A la posible sustracción de competencias a este tipo de organización supramunicipal, que en Derecho alemán constituye un “nivel regional”, la Constitución alemana le dispensa una escasa protección.¹⁵¹

150 Schmidt-Assmann y Röhl, *op. cit.*, p. 118.

151 Sobre esta cuestión, H-G. Henneke, “Sind Gemeindeverbände dem aufgabenumverteilenden Gesetzgeber schutzlos ausgeliefert?”, *DÖV*, núm. 11, 2002, pp. 463 y ss.

3.3. Formas de colaboración intermunicipal, en especial, las mancomunidades o *Zweckverbände*

196. Las fórmulas de colaboración intermunicipal son numerosas en Alemania y tienen lugar frecuentemente en los variados sectores de la actividad administrativa, tales como el ámbito escolar, el de las Cajas de Ahorro, o el del abastecimiento y depuración de aguas. Su fundamento legal es asimismo diverso. Se pueden encontrar previsiones tanto en la legislación urbanística, como en las leyes de los *Länder* aprobadas expresamente para regular el ámbito de la cooperación municipal (por ejemplo, en Niedersachsen y en Rheinpfalz).¹⁵²

3.3.1. Las mancomunidades (*Zweckverbände*)

197. El *Zweckverband* o mancomunidad constituye una asociación funcional de municipios (y, con una habilitación especial, de otras personas jurídicas, públicas o privadas) con carácter de Corporación pública no territorial dirigida al cumplimiento de determinadas competencias propias de aquéllos, normalmente de carácter prestacional. La regla general es la de que las mancomunidades sean de constitución voluntaria (*Freiverbände*) en el marco de la Ley. Existen leyes de cooperación municipal en muchos *Länder* (*Gesetze über kommunale Zusammenarbeit*). Aunque en casos de especial necesidad ("*dringende Gründe des öffentlichen Wohls*"), puede ocurrir, previa la correspondiente habilitación legal, que su constitución revista carácter obligatorio (*Pflichtverbände*). Las mancomunidades, al igual que los municipios, están sujetas a las autoridades de tutela del *Land* correspondiente (*Aufsichtsbehörde*) y, en el marco de la legislación del *Land*, se rigen por sus respectivos estatutos (*Verbandssatzungen*), que deben ser aprobados por las autoridades del *Land* que ejercen este tipo de control y posteriormente publicados. Su órgano principal es la Asamblea, en la cual se hallan representados todos los miembros. Las mancomunidades ejercen las competencias municipales que les han sido transferidas bajo propia responsabilidad. Pueden dictar incluso ordenanzas (*Satzungen*) para regular su ejercicio.

3.3.2. Otras fórmulas de cooperación intermunicipal

198. Entre otras fórmulas de cooperación intermunicipal se encuentra la Comunidad de trabajo municipal o *Kommunale Arbeitsgemeinschaft*, que es la forma más flexible de cooperación, que no da lugar a la constitución de una nueva entidad. Como en el caso anterior, además de los municipios, pueden formar parte de esta comunidad de trabajo todo tipo de personas jurídico-públicas y jurídico-privadas. Se crean mediante convenio (*öffentlich-rechtlicher Vertrag*) con la finalidad de establecer procedimientos y métodos de estudio y de fomentar la solución conjunta de problemas que son comunes a sus miembros, sobre todo en materia de planes territoriales o de prestación de determinados servicios. Sus acuerdos no son jurídicamente vinculan-

152 Schmidt-Assmann y Röhl, *op. cit.* p. 119.

tes para los miembros de la Comunidad de trabajo. Este tipo de cooperación no se encuentra regulada en todos los *Länder*.

199. Otra forma de cooperación es el Convenio funcional (*Zweckvereinbarung*). Se trata de un supuesto en el que, a través de un contrato o convenio de Derecho público (*öffentlich-rechtliche Vereinbarung*), uno de los municipios intervinientes asume, como propias, tareas concretas o servicios determinados de los restantes. Esta asunción comporta el ejercicio de la correspondiente potestad normativa. En casos excepcionales y para el supuesto de tareas obligatorias de los municipios, las autoridades del *Land* pueden disponer la conclusión de este tipo de contrato (*Pflichtvereinbarung*). Se produce una transferencia competencial por vía contractual y, por consiguiente, con efectos frente a la generalidad de los ciudadanos.

3.3.3. Áreas metropolitanas (*Stadt-Umland-Verbände*)

200. Este tipo de organización propia de los espacios de las grandes aglomeraciones urbanas es una cuestión abierta en Alemania, en donde todavía no se ha alcanzado un diseño orgánico definitivo que permita, entre otras cosas, una clara diferenciación funcional con las *Zweckverbände* (mancomunidades). Existen, con todo, una serie de fórmulas organizativas metropolitanas con competencias en materia de planificación territorial y de prestación de ciertos servicios: *Statdtverband Saarbrücken*, *Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*, *Region Hannover* o *Verband Region Stuttgart*.

4. Organizaciones centrales representativas de los intereses locales (*Kommunale Spitzenverbände*)

201. Se trata de organizaciones representativas de los intereses (*Interessenverbände*) del mundo local que adoptan la forma de asociaciones de naturaleza jurídico-privada. Su función principal es la de representar, a nivel federal o de cada *Land*, a los entes locales a un nivel político, sobre todo, a través del trámite de audiencia que, en su favor, se encuentra previsto en el procedimiento legislativo (ejemplo, art. 129 GO Rh-Pf). Otras funciones son también la de asesoramiento de sus miembros (por ejemplo, mediante la redacción de reglamentos-modelo) o la de fomento de intercambio de experiencias. A nivel federal existen actualmente las siguientes organizaciones: a) *Der Deutsche Städtetag* (dieta de las ciudades alemanas), que representa los intereses de las grandes ciudades, se encuentren o no integradas en un *Kreis* (www.staedtetag.de); b) *Der Deutsche Städte-und Gemeindebund* (Federación alemana de ciudades y municipios), que representa los intereses de las ciudades –pequeñas y medianas– no integradas en un *Kreis*. (www.dstgb.de); c) *Der Deutsche Landkreistag* (dieta de los *Kreise*), que representa los intereses de los *Kreise*. (www.landkreissag.de); d) *Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände* (Asociación Federal de Organizaciones Centrales Representativas), que agrupa a todas las anteriores; e) *Euopabüros der deutschen kommunalen Selbstverwaltung* (Oficina Europea de la Autonomía Local alemana), con sede en Bruselas, que pone de manifiesto la creciente importancia del Derecho europeo en este ámbito.

V. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS. LA TUTELA SOBRE EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO

1. Las competencias locales: modelo dualista y modelo monista de articulación de las competencias

202. En Alemania la normativa municipal corresponde a los *Länder* (*vid.*, arriba, § 90). Hay dos modelos de articulación de las competencias locales en los que se agrupan los distintos *Länder*: el modelo monista y el modelo dualista. Ambos modelos son compatibles con la autonomía local constitucionalmente garantizada. Sobre esto *vid.*, también, lo que se ha dicho arriba (§§ 137 y ss.).

1.1. El modelo dualista (*Aufgabendualismus*)

203. Es el modelo clásico alemán. Este modelo se sigue, entre otros, en los *Länder* de Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, S-Anhalt y Thüringen. El modelo dualista ha dividido tradicionalmente las competencias públicas entre competencias propias, en régimen de autonomía (*Selbstverwaltungsangelegenheiten*) y competencias delegadas, concepto que se refería a las competencias estatales, esto es, de la Federación o del *Land*,¹⁵³ que a través de una ley se podían delegar en un municipio (*Auftragsangelegenheiten*). Como se expuso anteriormente (arriba, §§ 41, 44-45), este modelo ha sido modificado por la Reforma del Federalismo, al no permitir los artículos 84.1 GG y 85.1 GG que la Federación (*Bund*) atribuya o delegue por ley competencias directamente a los municipios (*Gemeinden*) o a las uniones de municipios (*Gemeindeverbände*). Por lo tanto, en la actualidad, la delegación de competencias a los municipios sólo puede proceder del *Land*. No cabe aquí una relación directa entre la Federación y el ámbito municipal. En principio, no cabe excluir la posibilidad de que la Administración municipal, como Administración indirecta del *Land* (*mittelbare Landesverwaltung*), pueda gestionar competencias de la Federación, dado que la ejecución es competencia propia del *Land*; lo mismo ocurre si se trata de competencias cuya ejecución la Federación delega en el *Land*. La relación se debe establecer necesariamente entre el municipio o la agrupación de municipios y el *Land*.

1.1.1. Competencias propias (*Selbstverwaltungsangelegenheiten*)

204. En principio, corresponden al municipio todas las competencias que se ejecutan en el término municipal, con excepción de aquéllas que a través de la Ley se hayan atribuido a otro sujeto. Se incluyen todos los asuntos del ámbito territorial que

153 En el Derecho alemán el término *Staat* se refiere tanto a la Federación (*Bund*), como al *Land*.

corresponden a la Corporación municipal o que estén relacionados con ella. En este sentido, como se expuso anteriormente (arriba, §§ 56-61), los municipios tienen una competencia general (*Allzuständigkeit*), pero es necesario precisar que sólo se refiere al ámbito de sus propias competencias (*eigene Angelegenheiten*), esto es, de aquéllas que se refieren al ámbito territorial del municipio. Este ámbito competencial deriva de la garantía de la autonomía local prevista en el art. 28.2 GG (primera frase), pero es susceptible de ser ampliado mediante leyes del *Land*—en la actualidad ya no de la Federación—, que atribuyan competencias a los municipios; estas competencias o bien tienen propiamente carácter local o bien existe en ellas una mezcla de carácter local y supralocal. En todo caso, la garantía constitucional de la autonomía local impide que el legislador pueda privar al municipio del ejercicio de una competencia que posea relevancia local; sólo se permite que proceda a privar de una competencia de carácter por razones de interés local o en el caso de que no sea posible garantizar de otra forma el ejercicio de la competencia.

205. En el ámbito de las competencias en régimen de autonomía (*Selbstverwaltungsanangelegenheiten*) cabe distinguir entre:

- a) Competencias de carácter voluntario (*freie Selbstverwaltungsaufgaben*). En relación con estas competencias los municipios pueden decidir si (*ob*) asumen la competencia y cómo (*wie*) desarrollan su ejecución. En realidad son las leyes las que, en cumplimiento de la reserva legal del art. 28.2 GG, atribuyen a los municipios la facultad de asumir o no la competencia. En este sentido, hay que precisar que, a menudo, las necesidades reales de la comunidad impiden no asumir o suprimir estas competencias pese a su carácter formalmente voluntario. Por otro lado, la capacidad financiera del municipio, así como su organización administrativa, constituyen límites fácticos y jurídicos de la actividad municipal. Como ejemplos de este tipo de competencias cabe citar, la construcción de estadios deportivos, museos, hospitales.
- b) Competencias de carácter obligatorio (*pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben*). La Ley obliga a gestionar estas competencias. Como ejemplos cabe citar, el planeamiento urbanístico, bomberos, mantenimiento de escuelas de primera o segunda enseñanza.

1.1.2. Competencias delegadas (*Auftragsangelegenheiten*)

206. Se trata de competencias estatales (antes, de la Federación o del *Land*; ahora, directamente, sólo del *Land*), que son objeto de delegación a los municipios. Frente a la naturaleza local de las competencias en régimen de autonomía, las competencias delegadas tienen carácter supralocal. En los casos en que el *Land* carece de autoridades propias para ejercer determinadas competencias atribuye a los órganos de nivel territorial inferior el desarrollo de dichas competencias. El carácter delegado de las competencias justifica que su ejercicio se someta a instrucciones o directrices estatales (del *Land*). Este derecho a imponer instrucciones o directrices (*Weisungsrecht*)

en el ámbito de las competencias delegadas en principio no tiene límites, salvo que éstos se impongan de forma expresa. La delegación define el ámbito de las competencias delegadas. En este ámbito hay que distinguir entre la competencia material y la competencia de ejecución. La competencia material es de titularidad del *Land*, propia o delegada por la Federación. La Ley del *Land* encarga a los municipios sólo la ejecución. Las competencias que suponen ejercicio de autoridad (*obligkeitliche Aufgaben*) son principalmente competencias delegadas, en tanto que las de prestación y fomento de carácter económico, cultural y social son, en su mayoría, competencias en régimen de autonomía (*Leistungsaufgaben*).

1.1.3. Recapitulación

207. El modelo dualista distingue, por lo tanto tres tipos de competencias: competencias voluntarias (*freie Aufgaben*) y competencias obligatorias (*pflichtige Aufgaben*), en el ámbito de las competencias propias; y competencias delegadas sometidas a directrices (*Weisungsaufgaben*). El fundamento de este modelo radica en la aplicación de un criterio material, el carácter de la competencia, propia o ajena, que deriva del carácter local o supralocal de la misma. No siempre resulta fácil determinar de qué tipo de competencia se trata, lo cual tiene mucha trascendencia ante la posibilidad de imponer instrucciones sobre su ejecución, que en este modelo se aplica, en principio, sin limitación, salvo en los casos en que una ley expresamente imponga una limitación expresa. Esta posible indeterminación es el principal problema que plantea la aplicación de este modelo.

208. Las ideas fundamentales sobre el modelo dualista se recogen en el siguiente cuadro:

Competencias en régimen de autonomía <i>Selbstverwaltungsangelegenheiten</i>		Competencias delegadas <i>Auftragsangelegenheiten</i>
Voluntarias <i>Freiwillige</i>	Obligatorias <i>Pflichtige</i>	
Control o tutela jurídica <i>Rechtsaufsicht</i>		Control o tutela jurídica <i>Rechtsaufsicht</i> Control o tutela material <i>Fachaufsicht</i>

1.2. El modelo monista (*Aufgabenmonismus*)

209. Este modelo surge como reacción ante las dificultades que planteaba la diferenciación entre las competencias en régimen de autonomía y las competencias delegadas en el esquema del modelo dualista tradicional. En este sentido, algunos *Länder* dieron su apoyo al denominado Proyecto de Weinheim, elaborado en un congreso de representantes de la Federación de municipios y de los Ministerios del Interior de casi todos los *Länder*, celebrado en la ciudad de Weinheim en 1948. En este Congreso

se rechazó el modelo dualista y se estableció un ámbito unitario de competencias locales. Siguen este modelo Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen y Schleswig-Holstein. Tras la reunificación se han unido a este modelo parcialmente, Brandenburg, Mecklenburg, Vorpommern y Sachsen.¹⁵⁴

210. El monismo parte de un concepto unitario de competencias públicas (*öffentliche Aufgaben*). El planteamiento del esquema monista consiste en que los municipios gestionan en su territorio todas las competencias públicas, por su cuenta y bajo su propia responsabilidad, siempre que las leyes no dispongan otra cosa. En este sentido, no se distingue entre competencias estrictamente locales (*eigene kommunale Aufgaben*) y otras competencias susceptibles de ser ejercidas en el ámbito local. El eje de la distinción va a ser: competencias sometidas a instrucción o directriz (*Weisungsaufgaben*) y aquéllas que no lo están (*weisungsfreien Angelegenheiten*). De este esquema se deduce la vigencia de un principio de unidad funcional de la Administración en el ámbito local (*Grundsatz der funktionellen Einheit der Verwaltung auf der Gemeindeebene*). Sin embargo, tampoco este modelo monista resuelve con rotundidad el problema relativo a la determinación de en qué caso cabe aplicar las directrices estatales. Además, se critica que su planteamiento se desvía de la regulación constitucional de la autonomía local, que parte de garantizar la competencia de las entidades locales en sus asuntos propios.

211. Este modelo incorpora también la distinción entre las competencias voluntarias (*freie Aufgaben*) y las competencias obligatorias (*pflichtige Aufgaben*), que supone una trasposición del sistema dualista. Desde hace tiempo se plantea una discusión sobre el ámbito de las competencias sometidas a directrices o instrucciones (*Weisungsaufgaben*), argumentándose que se trata de las competencias delegadas bajo una nueva denominación.¹⁵⁵ *Weisung* significa que la autoridad estatal (del *Land*) puede dictar instrucciones o directrices generales o para un caso, en relación con el ejercicio de la competencia por parte del órgano municipal. No se discute que tanto las competencias voluntarias como las obligatorias son competencias que derivan de la autonomía; sin embargo, la calificación de las competencias sometidas a directrices (*Weisungsaufgaben*) como competencias locales es discutible.

212. Resulta difícil comparar el concepto de competencias sometidas a instrucción o directriz (*Weisungsaufgaben*) con las competencias en régimen de autonomía y las competencias delegadas (*Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten*), dado que estos conceptos responden a criterios de aplicación diferentes.¹⁵⁶ La distinción

154 P.J. Tettinger, W. Erbguth y T. Mann, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 9ª ed., C.F. Müller, Heidelberg, 2007, p. 85.

155 En relación con esta cuestión, *vid.* Schmidt-Assmann y Röhl, *op. cit.*, p. 16; Gern, *op. cit.*, pp. 166-167; Tettinger, Erbguth y Mann, *op. cit.*, p. 85; y Maurer, *op. cit.*, p. 575.

156 Maurer, *op. cit.*, p. 575.

entre competencias propias y delegadas, propia del sistema dualista, se fundamenta en el tipo de materia a la que afectan, respectivamente: en el primer caso se refiere a asuntos locales, en tanto que en el segundo, se refiere a asuntos supralocales. El concepto de competencias sometidas a instrucción (*Weisungsaufgaben*), que introduce el sistema monista, se refiere a la influencia estatal (antes, del *Land* o de la Federación; ahora, directamente sólo a través del *Land*) en el ejercicio de la competencia. El primero se fundamenta en un criterio material, el carácter de las competencias; el segundo, en un criterio formal, la imposición de las instrucciones a través de una ley.

213. La garantía de la autonomía local excluye la posibilidad de imponer instrucciones estatales sobre las competencias en régimen de autonomía, esto es, sobre las competencias que derivan de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Sólo en casos determinados y de forma estricta es posible, en virtud de ley, introducir algún tipo de limitación en este ámbito. Por lo tanto, los conceptos de competencias sometidas a directriz o instrucción y de competencias en régimen de autonomía resultan incompatibles entre sí, si no se quiere vulnerar la Constitución. No es posible someter a directrices o instrucciones el ejercicio de las competencias locales que derivan de la garantía constitucional de la autonomía local. Por otra parte, es preciso tener en cuenta que el legislador (por imperativo constitucional, hoy sólo el legislador del *Land*), puede disponer que determinadas competencias sean delegadas en los municipios y que éstos las gestionen como lo hacen con sus propias competencias, esto es, en régimen de autonomía, con sus propios medios y posibilidades de actuación. En este caso se trata de competencias que sólo formalmente tienen el carácter de competencias en régimen de autonomía, dado que materialmente no derivan de la garantía constitucional de la autonomía local. En este caso parece que no habría obstáculo para poder imponer instrucciones, dado que no son auténticas competencias derivadas de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

214. La principal aportación del modelo monista radica en que amplía el ámbito competencial de los municipios y no exige analizar la naturaleza de las competencias (según deriven o no de la garantía constitucional de la autonomía local) para definir su régimen jurídico, sino que aplica un criterio formal, al remitir al legislador la posibilidad de someter a directriz o instrucción el ejercicio de las competencias locales. La imposición de límites corresponde al legislador, si bien la tarea del legislador puede ser revisada a la luz de la Constitución. En este sentido, los fundamentos del sistema monista radican en los siguientes principios: a) Las instrucciones estatales, de la Federación o del *Land* (*staatliche Weisungen*) son admitidas exclusivamente en los casos y en la medida en que las regule el legislador. b) Los municipios pueden asumir todas las competencias que se pueden ejercer en su ámbito territorial, en tanto no se disponga otra cosa. En realidad, la atribución al legislador de la competencia de dictar instrucciones o directrices en relación con el ejercicio de las competencias locales supone un avance desde el punto de vista de la seguridad jurídica, pero no resuelve totalmente la cuestión. En el sistema dualista la cuestión

fundamental para definir el régimen jurídico del ejercicio de una competencia, o en otros términos, para decidir si podía ser sometida a directrices o instrucciones estatales (inicialmente de la Federación o del *Land*, tras la Reforma de Federalismo, sólo del *Land*), era determinar si se trataba o no de una competencia derivada de la garantía de la autonomía local. Cabe afirmar que este planteamiento se conserva en cierto modo, ya que el legislador no es totalmente libre para decidir si somete o no el ejercicio de una competencia a directrices o instrucciones, dado que tiene un límite, que es el respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizada. En su caso, corresponderá a la jurisdicción constitucional determinar si el legislador ha infringido o no la autonomía local.

215. Como conclusión, cabe afirmar que la concepción de Weinheim no supone ningún planteamiento absolutamente novedoso,¹⁵⁷ pero sí contribuye a mejorar la seguridad jurídica, a precisar los conceptos y a potenciar las competencias de los municipios, a partir del concepto unitario de competencia pública que aplica. Tras la Reforma del Federalismo, el legislador que puede imponer las instrucciones anejas a la ejecución de la competencia sólo puede ser el legislador del *Land*. Las ideas fundamentales sobre el modelo dualista se recogen en el siguiente cuadro:

Competencias voluntarias <i>Freie Aufgaben</i>	Competencias obligatorias <i>Pflichtaufgaben</i>	Competencias sometidas a dirección <i>Weisungsaufgaben</i>
Control o tutela jurídica <i>Rechtsaufsicht</i>		Control u tutela jurídica <i>Rechtsaufsicht</i> Control o tutela material, según disponga la Ley <i>Fachaufsicht nach Massgabe des Gesetzes</i>

1.3. Comparación de los dos modelos

216. De forma esquemática, las diferencias entre ambos modelos pueden sintetizarse del siguiente modo:

- a) El sistema dualista tradicional distingue entre competencias en régimen de autonomía (*Selbstverwaltungsangelegenheiten*), que pueden tener carácter facultativo u obligatorio (*freie und pflichtige Aufgaben*) y que sólo admiten tutela de legalidad o jurídica (*Rechtsaufsicht*); y competencias delegadas (*Auftragsangelegenheiten*), sometidas a tutela material o de oportunidad. (*Fachaufsicht*). En principio, a la Ley que atribuye la competencia no se le exige que distinga de qué caso se trata, ni está obligada a precisar la posibilidad de imponer instrumentos de tutela material para que sea posible el ejercicio de este

¹⁵⁷ Maurer, *op. cit.*, p. 576.

tipo de tutela. En la actualidad sólo puede atribuir por Ley competencias propias o delegadas a los municipios y a las agrupaciones de municipios el legislador del *Land* (art. 84.1 y art. 85.1 GG).

- b) El sistema monista parte de un concepto unitario de competencias locales y distingue aquéllas que sólo son susceptibles de tutela jurídica (*Rechtsaufsicht*), que pueden ser facultativas u obligatorias (*freie und pflichtige Aufgaben*); y aquellas otras que quedan sometidas a una tutela material en la medida en que la Ley así lo establezca, competencias sometidas a directrices o instrucciones (*Weisungsaufgaben*). En todo caso, para someter el ejercicio de una competencia a directrices e instrucciones, el legislador del *Land* tiene como límite la autonomía local garantizada por la Constitución.

217. La evolución de estos modelos permite formular la siguiente tipología de competencias locales (*Aufgaben der Gemeinde*):

- a) Competencias propias del municipio (*gemeindliche Aufgaben*), entre las que cabría distinguir: 1) Competencias facultativas (*freiwillige Aufgaben*): son aquéllas que el municipio asume de forma voluntaria, periódicamente, como construcción de bibliotecas, museos, hospitales, instalaciones deportivas, etc. 2) Competencias obligatorias no sometidas a directrices (*Pflichtaufgaben ohne Weisung*): son aquéllas que el municipio debe cumplir en virtud de lo dispuesto por una ley. En relación con estas competencias la obligación puede ser determinada o indeterminada, según deba ser cumplida en todo caso o bien cuando se den determinadas condiciones. Ejemplos de este apartado son los Planes de Urbanismo o de Ordenación del Territorio, la construcción de colegios públicos según lo previsto en las leyes de educación de los *Länder*, la creación y el mantenimiento de un Cuerpo de bomberos, etc. 3) Competencias obligatorias sometidas a directrices (*Pflichtaufgaben nach Weisung*). En relación con este supuesto se discute si se trata de competencias estatales delegadas (*übertragene staatliche Aufgaben*) o bien de competencias en régimen de autonomía (*Selbstverwaltungsangelegenheiten*). Estas competencias se identifican, según algunos autores, con las que en el apartado siguiente aparecen como competencias de las autoridades administrativas inferiores según las leyes de los *Länder*. Se refieren al ejercicio de competencias por las autoridades inferiores en materia de urbanismo, policía, etc.
- b) Competencias estatales (*staatliche Aufgaben*). En todo caso están sometidas a directrices (*Weisungsrecht*). Dentro de ellas, se distinguiría entre: 1) Competencias delegadas por la Federación (*Bundesauftragsangelegenheiten*). En la actualidad la Constitución no admite que se produzca la delegación de forma directa en las entidades locales, por lo que la misma deberá otorgarse inicialmente al *Land*, por ejemplo, la preparación de las elecciones al *Bundestag*, la asunción de competencias según la Ley de Catástrofes, etc. 2) Competencias de las autoridades administrativas inferiores según las leyes de los *Länder* (*Aufgaben der unteren*

Verwaltungsbehörde nach den Landesverwaltungsgesetze), a las que se ha hecho referencia en el apartado anterior. En ambos casos se atribuye la gestión de una competencia bien de titularidad de la Federación a través del *Land*, o bien de titularidad del *Land*, al municipio. La delegación de una competencia está sometida a reserva de ley, porque supone una limitación de la garantía constitucional de la autonomía local. El poder de dirección debe estar perfectamente delimitado en la regulación legal.

218. Junto a las competencias a las que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores, a continuación procede analizar brevemente otras formas de Administración Pública en el ámbito local.¹⁵⁸ En primer lugar, las autoridades especiales (*Sonderbehörden*). Se trata de autoridades estatales (antes de la Reforma del Federalismo, de la Federación o del *Land*; en la actualidad sólo del *Land*), que gestionan las competencias estatales en el municipio. El Derecho de los *Länder* permite citar ejemplos en el ámbito de la administración educativa (*Schulamt*), el Registro de pesas y medidas (*Eichämter*) o la Oficina de concentración parcelaria (*Flurbereinigungsbehörde*). En segundo lugar, los supuestos de *Organleihe* o préstamo de órgano.¹⁵⁹ En el ámbito local se plantea esta figura cuando un órgano de una Administración local, junto a las competencias que gestiona para la Administración a la que pertenece, gestiona también competencias para otra Administración, actuando como si formara parte también de esta última. Estos órganos forman parte no sólo funcionalmente, sino también estructuralmente, de la Administración que le encarga el ejercicio de la competencia, y no sólo de la Administración de origen, que en este caso es la local. En consecuencia, el órgano al que se le encomienda la competencia está sometido a las instrucciones de la Administración encomendante como si fuera órgano de la misma y sus decisiones y actuaciones se le imputan a aquélla directamente. Si bien esta figura se aplica en el ámbito municipal, su ámbito típico de aplicación es el *Landkreis*.¹⁶⁰

219. El régimen jurídico de las competencias locales al que se ha hecho referencia se puede representar gráficamente en el siguiente cuadro, en el que se sigue el modelo de Maurer.¹⁶¹

158 Schmidt-Assmann y Röhl, *op. cit.*, pp. 37-38.

159 R. Stober, en Wolff, Bachof y Stober, *Verwaltungsrecht I*, 12^a ed., C.H. Beck, München, 2007, p. 65, se refiere a la *Organleihe* como “*unbegrenzt verwaltungsanordnungsunabhängige Fremdverwaltung*”.

160 Tettinger, Erbguth y Mann, *op. cit.*, p. 87, exponen que la *Organleihe* en relación con los municipios constituye un caso especial: por ejemplo, la atribución al funcionario local de mayor rango de las competencias en materia de defensa o de protección civil. Sin embargo, esta institución se aplica de forma regular en relación con el *Landrat*, que funciona en muchas ocasiones como órgano inferior de la Administración estatal (*untere staatliche Verwaltungsbehörde*), p. 77.

161 H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 13^a ed., C.H. Beck, München, 2000, p. 574.

Asuntos o materias en régimen de autonomía <i>Selbstverwaltungsangelegenheiten</i>	Asuntos o materias delegadas <i>Auftragsangelegenheiten</i>
Competencia general <i>Allzuständigkeit</i>	Atribución por ley del <i>Land</i> en cada caso. En ningún caso cabe atribución o delegación por ley federal (<i>Bundesgesetz</i>): art. 85.1 GG.
Ejercicio de sus competencias bajo su propia responsabilidad	Ejercicio de sus competencias bajo responsabilidad ajena (del <i>Land</i>)
Competencia para dictar disposiciones	No hay competencia para dictar disposiciones, salvo que exista una autorización especial atribuida por ley
Distribución interna de la competencia entre los órganos según el Derecho local	Generalmente competencia de los órganos administrativos locales (<i>Gemeindeverwaltungsorgane</i>), sin participación de los representativos (<i>Gemeinde-Vertretung</i>)
Tutela o control jurídico	Tutela o control jurídico y tutela o control material (de oportunidad)
Protección jurídica frente a intervenciones públicas a través de los Tribunales Administrativos y el Tribunal Constitucional	No hay protección jurídica frente a medidas adoptadas en ejercicio de la tutela material –salvo que sean contrarias a Derecho–. Lo que no es susceptible de control es la oportunidad de la medida

2. La tutela de legalidad y la tutela de oportunidad como ejes del sistema de control del ejercicio de las competencias locales

220. La tutela sobre los municipios es competencia de los *Länder*. Según las Constituciones de los *Länder* corresponde a éstos el control de la legalidad de la administración de los municipios. No cabe una tutela de la Federación sobre los municipios. El *Land* puede, en virtud del principio de lealtad institucional (*Bundestreue*), asumir el control de la legalidad de la actuación municipal en cuanto ésta pueda afectar a la Federación. En el ordenamiento jurídico alemán se prevén dos tipos de tutela (*Aufsicht*): la tutela de legalidad o jurídica (*Rechtsaufsicht*) y la tutela material o específica (*Fachaufsicht, Sonderaufsicht*). Sobre esto, *vid.*, también, arriba, §§ 147 y ss.

221. Aplicando los criterios del *modelo dualista*, la tutela jurídica se refiere en primer lugar a las competencias derivadas de la autonomía local (*Selbstverwaltungsangelegenheiten*), que son competencias que por su propia naturaleza no pueden ser sometidas a directriz o instrucción (*weisungsfreie Angelegenheiten*); la tutela material se añade a la tutela jurídica, en relación con las competencias delegadas. Aplicando los criterios del *sistema monista*, se aplica en todo caso la tutela de legalidad (*Rechtsaufsicht*), al igual que en el modelo anterior, tanto en relación con las competencias sometidas a instrucción, como en relación con las que no lo están;

las competencias sometidas a instrucción (*Weisungsaufgaben*) son, por definición, aquéllas sobre las que se ejerce la tutela material. Ambos tipos de tutela pueden tener carácter preventivo o represivo.

2.1. La tutela de legalidad (*Rechtsaufsicht*)

222. Las autoridades de tutela están obligadas a asistir y asesorar a los municipios en la gestión de sus competencias. Se entiende que un adecuado ejercicio de estas competencias sólo es posible en el caso de que se tenga en cuenta la experiencia supralocal de las autoridades del *Land*. La tutela de las competencias propias según el sistema dualista, o no sometidas a directriz según el sistema monista se refiere exclusivamente a un control de legalidad de la actuación del municipio. En este sentido, deben ser objeto de fiscalización: la competencia, el procedimiento y el Derecho material aplicable; no se permite, sin embargo, una fiscalización de la finalidad (*Zweckmäßigkeit*) de la decisión adoptada, pues supondría el ejercicio de una tutela material. En los distintos *Länder* se designan con carácter general las autoridades competentes para ejercer la tutela jurídica. Habitualmente son el ministro del Interior, el Gobierno del *Kreis* y el *Landrat*. Los principales medios de tutela jurídica son: a) el derecho de información; b) la anulación de la norma o el acto que incurre en ilegalidad; c) ordenar el cumplimiento de las obligaciones que incumben a la entidad local; d) sustitución del municipio en el ejercicio de la competencia, para ser ejercida directamente por la entidad de tutela o bien por un tercero, imputando los costes al municipio; e) designación de un Comisionado cuya actuación debe pagar la entidad local; f) disolución de la Corporación municipal; g) destitución del alcalde. Estas referencias a la tutela de legalidad son también aplicables al ámbito de los *Landkreise*.

2.2. La tutela material (*Fachaufsicht*)

223. La tutela material o de oportunidad (*Fachaufsicht*) tiene como fin trasladar la responsabilidad del ejercicio de las competencias delegadas, según el sistema dualista, o, según el sistema monista, de las competencias sometidas a directriz de las autoridades estatales (en la actualidad, del *Land*). Este tipo de tutela va más allá del control de la legalidad (*Gesetzmaßigkeitsaufsicht*), dado que, además, se extiende también en relación con la oportunidad (*Zweckmäßigkeit*) de la medida adoptada por la entidad local en ejercicio de las competencias delegadas. Se distingue de la tutela de legalidad tanto en el objeto de la tutela, como en las autoridades competentes para su ejercicio, que en este caso son las designadas por la legislación sectorial

224. El medio más característico de la tutela es la directriz, (*Weisung*). El contenido de estas directrices puede estar orientado al cumplimiento de la legalidad (*Rechtsmäßigkeit*) o bien a la garantía de la oportunidad (*Zweckmäßigkeit*) de la actuación de la entidad local. Junto al carácter preventivo de las instrucciones, también forma parte de la tutela material la posibilidad de corregir o eliminar

las actuaciones realizadas por la Administración delegada. Las autoridades competentes en relación con la tutela de oportunidad, junto con el poder de dirección (*Weisungsrecht*), también tienen un derecho a la información (*Informationsrecht*), presupuesto para el ejercicio de cualquier tipo de tutela. Los demás medios de tutela citados en el apartado anterior, no son aplicables en relación con la tutela material. En el caso de que se impugne el ejercicio de la tutela material, la fiscalización del mismo sólo se puede referir al cumplimiento de los requisitos legales, en ningún caso a la oportunidad de la medida. La atribución de competencias de tutela de oportunidad o material presupone la posibilidad de realizar un control de legalidad en relación con el ejercicio de las mismas.

225. En los municipios en los que rige el sistema dualista se atribuye al sujeto estatal delegante (*Land*) un poder de dirección, en garantía de la responsabilidad sobre la gestión que posee el sujeto delegante, que, en principio, tiene carácter ilimitado. En los municipios en los que rige el sistema monista, el poder de dirección sobre el ejercicio de las competencias delegadas sólo se puede imponer en los términos establecidos por la Ley. El contenido y el ámbito del ejercicio de la tutela material sobre el cumplimiento de las competencias sometidas a dirección están determinados por la Ley correspondiente.

2.3. Cuadros sobre la tutela jurídica y material, preventiva y represiva

226. Las ideas fundamentales expuestas sobre la tutela jurídica y material se sistematizan en el siguiente cuadro:

Control o tutela jurídica: tutela general sobre los municipios en su propio ámbito competencial	Control o tutela material: tutela especial en el ámbito de las competencias delegadas
Municipio como Corporación autónoma	Municipio y sus órganos como parte de la organización estatal (del <i>Land</i>)
Deber de informar y derecho a ser informado	Deber de informar y derecho a ser informado
Control sobre el cumplimiento de la legalidad	Control sobre el cumplimiento de la legalidad
	Control sobre la oportunidad de la actuación administrativa Derecho a orientar el ejercicio de la competencia atribuida por Ley El municipio no puede oponerse al control de oportunidad, desde un punto de vista material, pero sí podría impugnar una medida de este tipo si excede el ámbito permitido e incide en su autonomía

227. Se exponen gráficamente en el siguiente cuadro los medios de la tutela:

Los medios preventivos

- a) Permiten evitar que se produzca una actuación municipal contraria a Derecho. Por ejemplo, la *reserva de autorización o permiso*, que supone que determinadas decisiones de los municipios requieren para ser eficaces de la autorización de la autoridad de tutela.
- b) Permiten un control inmediato en el caso de que se produzca una actuación municipal contraria a Derecho. Por ejemplo, la *reserva de comunicación*, conforme a la cual determinadas decisiones o proyectos de los municipios deben comunicarse previamente a la autoridad de tutela, con el fin de que, si se produce una vulneración del ordenamiento jurídico, se puedan tomar medidas inmediatamente a través de los medios de tutela represivos.

Los medios represivos

- a) Permiten reaccionar frente a las actuaciones contrarias a Derecho de los municipios y sirven para su eliminación. La elección del medio queda a la discrecionalidad de la autoridad de tutela, que, en casos dudosos, de poca importancia, o en relación con aquéllos en los que ya ha transcurrido mucho tiempo desde la infracción del ordenamiento, no deben intervenir.
- b) Los principales medios represivos son: 1) la *Beanstandung* (la autoridad de tutela elimina la actuación contraria a Derecho o exige al municipio su eliminación); 2) la *Anordnung* (la autoridad de tutela puede exigir al municipio el cumplimiento de sus obligaciones en un plazo determinado de tiempo); 3) la *Ersatzvornahme* (la autoridad de tutela, en el caso de que el municipio no ejerza una competencia, la ejerza en su lugar, o bien encargue a un tercero su cumplimiento, imputándole los costes al municipio); y 4) la *Bestellung eines Staatskommissars* (la autoridad de tutela puede como *ultima ratio* nombrar un comisario que asuma algunas o todas las competencias del municipio en lugar de los órganos municipales competentes y gestione los costes correspondientes).

VI. DEMOCRACIA LOCAL. LA PARTICIPACIÓN DE LOS VECINOS EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

1. Residentes de hecho y vecinos con derecho de sufragio

228. En el Derecho local alemán corresponde una importancia determinante a la distinción entre residentes de hecho (*Einwohner*) y vecinos con derecho de sufragio (*Bürger*). El círculo de los vecinos con derecho de sufragio puede representarse gráficamente como incluido en el más amplio de los residentes de hecho. A ambas posiciones jurídicas se vinculan consecuencias jurídicas (derechos y obligaciones) distintas. Los vecinos con derecho de sufragio tienen un grupo de derechos y obligaciones en común con los residentes de hecho y otro que es exclusivo de aquellos.

229. Son *residentes de hecho* las personas que viven en el municipio. Lo decisivo es la estancia fáctica con una cierta estabilidad. Los menores y los extranjeros son, por

eso, también, residentes de hecho. Quien reside en varios municipios es residente de todos ellos. El derecho más importante que las diversas leyes de régimen local conceden a los residentes de hecho en un municipio es el de acceso y uso de los servicios públicos del mismo. Además, este grupo de personas es destinatario de las obligaciones de información que pesan sobre el municipio en relación con los asuntos locales relevantes; así como de las más concretas obligaciones municipales de información y orientación y asesoramiento sobre solicitudes que pretendan realizarse. Estos residentes tienen también el derecho a formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios administrativos municipales. En algunos *Länder*, incluso, se han extendido a este círculo de personas derechos antes exclusivos de quienes tienen derecho de sufragio, como el de participación en las asambleas de vecinos (abajo, § 237). En todos los *Länder* existen actualmente comisiones consultivas de extranjeros residentes en el municipio (de las que forman parte representantes elegidos entre dichos extranjeros) en las que estos pueden articular una defensa de sus intereses específicos ante la Administración municipal. La obligación más importante de los residentes es la del pago de los tributos locales. En algunos *Länder*, sin embargo, se extiende también a ellos la obligación de realizar actividades y aceptar cargos honorarios (a esto se hará referencia más detallada inmediatamente en relación con los vecinos con derecho de sufragio); y los residentes están igualmente sujetos al cumplimiento de prestaciones personales y de transporte, tradicionales en la legislación local alemana.

230. Son *vecinos* los residentes que, conforme a lo dispuesto en las diversas leyes reguladoras de las elecciones locales, ostentan el derecho de sufragio en dichos comicios, esto es, los alemanes (en el sentido del art. 116 GG) y los nacionales de Estados Miembros de la Unión Europea que residan como mínimo entre tres o seis meses (en función de la legislación del *Land*) en el municipio y que hayan cumplido los 16 o los 18 años (también en este punto hay diferencias entre *Länder*). Como ya se ha dicho, los vecinos tienen los mismos derechos y obligaciones que los residentes y otros exclusivos suyos. Entre estos últimos el más importante es el derecho de sufragio activo y pasivo, pero también debe aquí mencionarse el derecho de participación a través de las diversas formas de democracia directa o plebiscitaria: la Asamblea de vecinos, la iniciativa popular (*Bürgerantrag*), la propuesta de consulta popular local (*Bürgerbegehren*) y la propia consulta popular local (*Bürgerentscheid*). La obligación más relevante de los vecinos consiste en la participación en el desarrollo de tareas del municipio a través de actividades y cargos honorarios, accesorios a la actividad profesional del vecino afectado, como son el escabinado, las funciones de asistente electoral, las de integración como experto en comisiones del Pleno municipal y otras. En el desempeño de estas actividades y cargos honorarios los vecinos obligados son considerados como cargos públicos a los efectos de responsabilidad patrimonial de la Administración; y sobre ellos recaen obligaciones de sigilo y lealtad, al tiempo que les son aplicables los motivos de abstención y recusación característicos de las reglas del procedimiento administrativo. Los cargos honorarios sólo pueden rechazarse por causa justificada grave y su desempeño se recompensa mediante indemnización.

2. Las elecciones locales (en especial, las municipales)

231. Las elecciones locales están reguladas en diversos preceptos de la *Grundgesetz*, en algunas constituciones de los *Länder*, en leyes específicas (de los *Länder*) sobre esta materia electoral y en las leyes (también de los *Länder*) de régimen local. El precepto más relevante de la Constitución federal sobre esta cuestión es el segundo inciso del art. 28.1 GG, según el cual “en los *Länder*, en los *Kreise* y en los municipios el pueblo debe contar con una representación elegida por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto”. El precepto se refiere directamente, en lo que nos interesa, a las elecciones al Pleno municipal y al del *Kreis*, pero los principios derivados de esta norma constitucional se extienden también a la elección directa del alcalde y del presidente del *Kreis* (*Landrat*) –en los *Länder* en los que se da esa elección directa–, así como a las elecciones para la designación de representantes en las entidades de ámbito territorial inferior al municipio.

232. En términos generales puede afirmarse que en las elecciones para la designación directa del alcalde¹⁶² predomina el elemento personal de la candidatura, mientras que en las elecciones al Pleno municipal adquieren el protagonismo las listas presentadas por los mismos partidos políticos que ejercen su actividad en el plano federal y estatal. En las elecciones locales son elegibles también *agrupaciones de electores* desvinculadas de esos grandes partidos y en las que predomina así mismo el mencionado elemento personal. Ya se ha hecho referencia a los titulares del derecho de sufragio activo en estas elecciones (alemanes y ciudadanos de la Unión Europea que residan en el municipio como mínimo entre tres y seis meses y que hayan cumplido los 16 ó 18 años). La regulación del derecho de sufragio pasivo parte de estas mismas reglas, aunque no es infrecuente que exija para ser elegible un plazo mayor de residencia en el municipio o una mayor edad. Como es sabido, el derecho de todo ciudadano europeo a ser elector y elegible en las elecciones municipales que tengan lugar en cualquier estado miembro de la Unión tiene su fundamento en el Derecho europeo originario en el art. 22.1 TFUE. Este derecho es uno de los elementos más importantes de la ciudadanía de la Unión (arts. 20 y ss. TFUE) introducida en el Derecho comunitario ya por el Tratado de Maastricht en 1992. Este Tratado dio lugar a una reforma de la *Grundgesetz* del mismo año, que previó expresamente el derecho de sufragio activo y pasivo del ciudadano europeo en las elecciones locales en Alemania (tercer inciso del art. 28.1 GG). El Tribunal Constitucional Federal ya había advertido (*BVerfGE* 83, 37, 60) de que sin esa reforma constitucional no sería compatible con la *Grundgesetz* el mencionado derecho, porque el concepto constitucional de “pueblo” [del que emanan todos los poderes (art. 20.2 GG) y que debe contar con una representación democrática (segundo inciso del art. 28.1 GG)] incluía sólo a personas de nacionalidad alemana.

162 Sobre esto *vid.* S. Díez Sastre, “La elección directa del alcalde en Alemania”, *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2004, pp. 233-254.

233. Desde 1999 ya todos los *Länder* han asumido el sistema de elección directa del alcalde, que en Baviera y Baden-Württemberg, por ejemplo, existía desde los años 50. La duración del mandato del alcalde, según las diversas legislaciones, es la misma o distinta que la de los miembros del Pleno. La del alcalde oscila entre los 5 y los 8 años; la de los miembros del Pleno entre los 5 y los 6. En consecuencia, las elecciones a alcalde pueden coincidir o no con las elecciones al Pleno municipal. En las elecciones a alcalde rige el principio mayoritario: gana el candidato que obtiene más de la mitad de los votos válidos emitidos. En el caso de que ninguno de los candidatos alcance ese resultado, tiene lugar una votación en segunda vuelta a la que sólo pueden presentarse los dos candidatos más votados en la primera. En la segunda vuelta gana quien obtenga más votos. En caso de empate, la elección se realiza por sorteo. Salvo en Baviera y Baden-Württemberg el mandato del alcalde es revocable por decisión popular.

234. Las elecciones a órganos representativos locales colegiados tienen lugar fundamentalmente de acuerdo con el sistema proporcional, conforme al cual la atribución de puestos a los representantes se realiza en proporción a los votos obtenidos por cada lista de candidatos. No es infrecuente que la correspondiente legislación electoral de los *Länder* complete este principio proporcional –aplicado a listas cerradas de candidatos– con algunos elementos personales, de forma, por ejemplo, que se permite a los electores sustituir el voto a un cierto número de integrantes de una lista cerrada por la singularizada elección de candidatos tomados de otras (“lista de favoritos”). El principio constitucional de la igualdad del voto –en su vertiente de igualdad en el valor que a cada voto se atribuye en relación con el resultado de las elecciones– queda cuestionado con reglas como las denominadas “cláusulas de cierre del 5%”, dado que, cuando éstas rigen, no se tienen en cuenta los votos que han ido a parar a candidaturas que no obtengan, por lo menos, ese porcentaje de votos válidos emitidos en la circunscripción. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal ha admitido, sin embargo, reglas de ese tipo con el argumento de que facilitan el ordenado desarrollo de las funciones representativas evitando una excesiva fragmentación de los grupos representados.

235. Las elecciones locales (en sus diversas fases: censo electoral, proclamación de candidaturas, cuestiones relativas al escrutinio y a la impugnación de los resultados electorales) son origen frecuente de conflictos judiciales. La tutela judicial en este ámbito está marcada por las especialidades de un proceso contencioso-electoral que ha de rendir tributo, para las controversias previas a las elecciones, a la circunstancia de que éstas han de tener lugar en la fecha fijada; y, para los conflictos relativos a los resultados, que la representación surgida de las elecciones ha de estar especialmente amparada por el principio de seguridad jurídica. La tutela de derechos individuales ha de hacerse compatible con la relevancia de que en un plazo relativamente breve sean indiscutibles los resultados de un procedimiento de enorme trascendencia colectiva. La actuación de los órganos judiciales va precedida, en muchas de las regulaciones sobre esta materia, de procedimientos ante órganos de la Administración electoral. Los defectos formales en que haya incurrido el procedimiento sólo deter-

minan la declaración de invalidez de la elección cuando se constate que han sido relevantes para el reparto de puestos.

3. Formas de democracia directa en la Administración municipal

236. Es suficientemente conocido que el principio del Estado democrático diseñado por la *Grundgesetz* en el plano federal es reacio a las formas de la democracia directa o plebiscitaria. La democracia federal alemana es eminentemente una democracia representativa. El peso de la historia alemana del siglo XX todavía no se ha borrado de su Ley Fundamental. En el ámbito local, sin embargo, corresponde a las formas de democracia directa un puesto importante en la regulación normativa de la democracia municipal. Sólo en Nordrhein-Westfalen, por ejemplo, desde que se introdujo la propuesta de consulta popular local en 1994, ya han tenido lugar más de 200 iniciativas de este tipo. La regulación del régimen local de los *Länder* prevé formas diversas de democracia plebiscitaria. Aquí se hará referencia a las más importantes: la Asamblea de vecinos, la iniciativa popular, la propuesta de consulta popular local y la propia consulta popular.

3.1. La Asamblea de Vecinos (*Bürgerversammlung*)

237. La Asamblea de Vecinos tiene como finalidad fundamental permitir la información y la audiencia directas de los vecinos sobre asuntos importantes para la vida municipal. En algunas leyes de régimen local se regula la obligación de convocarla cuando lo pide un porcentaje mínimo de la población municipal o de sus representantes en el Pleno. La Asamblea carece de poder decisorio y sólo puede formular propuestas y opiniones. Junto a esta Asamblea de Vecinos cabe situar diversas formas de conceder audiencia a grupos específicos de vecinos que puedan verse afectados por determinadas decisiones (*konsultative Bürgerbefragung*).

3.2. La iniciativa popular (*Bürgerantrag*)

238. Mediante la iniciativa popular los vecinos (en algunos *Länder*, también los residentes de hecho) pueden exigir que un asunto de la competencia del municipio se someta a debate del Pleno. La iniciativa está sometida a ciertas exigencias formales, entre las que destaca la necesidad de que haya sido suscrita por un porcentaje mínimo de vecinos (o residentes). Si se cumplen esos requisitos, el Pleno está obligado a debatir sobre la cuestión de que se trate, pero la iniciativa no afecta a la competencia decisoria en la materia, que sigue ostentándola el Pleno.

3.3. La propuesta de consulta popular local y la propia consulta popular (*Bürgerbegehren* y *Bürgerentscheid*)

239. A través de la propuesta de consulta popular local los vecinos de un municipio pueden pretender decidir sobre una cuestión de la vida local en lugar del Pleno del municipio. Esa decisión, en sí, tiene lugar mediante la consulta popular que se celebra

si la propuesta tiene éxito. No obstante, en algunos *Länder*, la consulta popular puede tener lugar no sólo como resultado de una propuesta popular, sino también por decisión del Pleno municipal. La propuesta de consulta popular local está sometida a exigentes requisitos de forma y fondo. Por lo pronto, en cuanto a su contenido, la legislación de régimen local suele exigir que la propuesta se refiera a un “asunto importante” para la vida de los vecinos. Es evidente, además, que la propuesta ha de tener como objeto una materia que pertenezca al ámbito de la competencia municipal y, en concreto, a la del Pleno municipal. Por otra parte, del principio de legalidad ya se deduce que la propuesta ha de pretender algo que no sea contrario al ordenamiento jurídico.

240. Desde una perspectiva negativa, están excluidos normalmente los asuntos relativos a las haciendas locales, así como decisiones que hayan de adoptarse mediante un específico procedimiento que permita la ponderación de intereses complejos (planificación urbanística, por ejemplo) o, en general, sobre las que no se pueda decidir con un sí o un no (que es lo que puede votarse en un referéndum municipal). En la práctica de la democracia local han sido frecuentes en los últimos años las propuestas de consulta relativas a si se llevaba a cabo determinada privatización de un servicio municipal, a si se cerraban o no determinadas calles del centro urbano al tráfico o a si se suprimía o no un servicio local (biblioteca, piscina, etc.). Entre los requisitos de forma se cuenta la exigencia de la firma de un porcentaje mínimo de vecinos, que viene fijado normalmente en función de la población del municipio (puede oscilar entre el 3 y el 15%). La propuesta ha de formularse por escrito con una fundamentación y debe concretarse en una pregunta que se deje responder a través de un sí o un no. En algunos *Länder* se exige, además, que se haga referencia a las posibilidades de financiación de los gastos derivados de la medida que se solicite. Es normal que se obligue a designar a tres personas que actúen como representantes de los firmantes de la propuesta. Es frecuente, por último, que se disponga que no pueden ser objeto de una nueva propuesta de consulta popular local cuestiones que ya lo fueron hace menos de un determinado plazo (que oscila entre uno y tres años). En cuanto al objeto pretendido suele distinguirse entre las propuestas de consultas presentadas para suscitar una cuestión por los vecinos y las que se dirigen contra una decisión ya adoptada por el Pleno. En este último supuesto, es frecuente que se exija que la propuesta se formule en un plazo determinado desde que se adoptó esa decisión municipal.

241. Sobre la admisibilidad de la propuesta de consulta popular ha de pronunciarse el Pleno municipal. La declaración de inadmisibilidad es –evidentemente– impugnable ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Si la propuesta se considera admisible, primero tiene el Pleno la oportunidad de pronunciarse sobre su objeto para aceptarlo, en cuyo caso no tendrá lugar la consulta popular. Si no se accede a la propuesta por el Pleno, ha de celebrarse el referéndum dentro de un plazo determinado. El referéndum se resuelve por la mayoría de los votos válidos emitidos, pero se exige, además, que esos votos representen un porcentaje mínimo de la población municipal.

242. La decisión adoptada por consulta popular entre los vecinos tiene una eficacia equivalente a la de un acuerdo adoptado por el Pleno municipal. Por eso, también la decisión popular está sometida al control de legalidad del *Land*. La decisión popular suele tener un efecto impeditivo que prohíbe que el Pleno municipal adopte un acuerdo de *contrario imperio* en un plazo determinado (por ejemplo, de dos años). Es posible, incluso, solicitar de los órganos judiciales la adopción de medidas provisionales cuando, aun antes de que el Pleno se haya pronunciado sobre la admisibilidad de la consulta, un órgano municipal adoptara medidas que pusieran en peligro la efectividad del resultado de la consulta popular cuyo procedimiento ya se hubiera iniciado.

VII. LA FINANCIACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN ALEMANIA

1. Introducción

243. El sistema de financiación municipal en Alemania está claramente orientado hacia los ingresos de fuente impositiva. Una clasificación típica de los impuestos en Alemania atiende a la competencia sobre el rendimiento, esto es, a qué plano, el federal, el estatal o el local, corresponde el rendimiento del impuesto. El fundamento de esta clasificación se encuentra en las normas que al respecto establece la Constitución alemana. En este sentido, pueden diferenciarse cuatro categorías de impuestos: los impuestos federales (*Bundessteuern*), en los que el rendimiento corresponde íntegramente al Estado federal, los impuestos estatales (*Landssteuern*), en los que el rendimiento corresponde íntegramente a los Estados federados, los impuestos municipales (*Gemeindesteuern*), en los que el rendimiento corresponde íntegramente a los municipios o agrupaciones de municipios, y los impuestos comunes o compartidos (*Gemeinschaftsteuern*), en los que el rendimiento es compartido por dos o más niveles de Hacienda.¹⁶³ Atendiendo a ese criterio, esto es, a la competencia sobre el rendimiento o recaudación del tributo (*Ertragshoheit*), los municipios van a contar con impuestos propios, respecto a los cuales dicha competencia corresponde en exclusiva a los municipios, y con impuestos compartidos, en los que la competencia corresponde a dos o más entes político-territoriales.

244. Respecto a estos últimos, los impuestos comunes o compartidos, en Alemania se incluyen en este grupo los tres grandes impuestos del sistema tributario, esto es, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (*Einkommensteuer*), que engloba también bajo esa denominación al llamado Impuesto sobre el Salario (*Lohnsteuer*), el Impuesto de Sociedades (*Körperschaftsteuer*) y el Impuesto sobre el Valor Añadido

163 Cfr., G. Schwarting, *Kommunale Steuern*, 2ª ed., Erich Schmidt, Berlin, 2007, p. 29.

(*Umsatzsteuer*). El *Bund* y los *Länder* participan en la recaudación o rendimiento de esos tres grandes impuestos, mientras que los municipios sólo participan en la recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en la del IVA, de manera que los tres niveles de Hacienda, el federal, el estatal y el municipal, participan en el rendimiento de esos dos impuestos, mientras que respecto al Impuesto de Sociedades participan exclusivamente el *Bund* y los *Länder*.

245. Dentro de los impuestos propios de los municipios se distinguen, a su vez, dos grandes grupos, los llamados impuestos reales (*Realsteuern*), en los que se integraría el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (*Grundsteuer*) y el Impuesto sobre Actividades Económicas (*Gewerbesteuer*),¹⁶⁴ que constituyen los dos grandes impuestos municipales desde el punto de vista de la potencia recaudatoria, y los llamados impuestos locales sobre el consumo y el lujo, a los que también suele referirse la doctrina como pequeños impuestos locales o “impuestos bagatela” (*Bagatellsteuern*), entre los que se integra un variado conjunto de impuestos municipales, normalmente de escasa potencia recaudatoria, caracterizados, generalmente, por perseguir un objetivo extrafiscal, tales como el Impuesto sobre la Segunda Vivienda (*Zweiwohnungsteuer*) o el Impuesto sobre la Tenencia de Perros (*Hundsteuer*).

246. Aparte de la competencia sobre el rendimiento, que, como hemos señalado, corresponde a los municipios, las otras dos competencias que pueden ejercerse sobre un impuesto, esto es, la competencia normativa y la competencia administrativa o de gestión, van a presentar sustanciales variaciones en cuanto a su atribución e intensidad de ejercicio en uno y otro grupo de los impuestos propios municipales, por lo que una perspectiva a tener siempre en cuenta en el estudio de los impuestos municipales es, justamente, la del reparto de estas tres competencias entre la Federación (*Bund*), los Estados federados (*Länder*) y los municipios (*Gemeinden*) en relación con los impuestos propios municipales adscritos a uno u otro de los dos grupos mencionados. E, igualmente, resulta una perspectiva útil para el análisis, como veremos, respecto a los impuestos compartidos, esto es, respecto a aquellos impuestos en los que los municipios participan junto a otros niveles de Hacienda en el rendimiento o recaudación.¹⁶⁵

164 En la traducción del nombre de estos dos impuestos municipales (*Grundsteuer* y *Gewerbesteuer*) preferimos, por razones de claridad, utilizar el nombre del impuesto equivalente en nuestro sistema tributario, esto es, el de Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) para el *Grundsteuer* (cuya traducción literal sería la de Impuesto Inmobiliario) y el de Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) para el *Gewerbesteuer* (cuya traducción literal más próxima sería la de impuesto industrial).

165 Sobre la caracterización de los impuestos comunes o compartidos en Alemania, desde la perspectiva de las tres competencias que pueden ejercerse sobre los mismos, la normativa, la administrativa o de gestión y la competencia sobre el rendimiento, puede verse en castellano, J. Ramallo Masanet, *El sistema financiero de las Corporaciones locales en el Derecho alemán*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1976, pp. 64 y ss., y Á. García Frías, “Análisis de la financiación de los municipios en Alemania desde la reforma de 1969 a la de 2004”, en G. Casado Ollero (coord.), *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas*, Dykinson, Madrid, 2005, pp. 27 y ss.

247. Esta perspectiva, además, nos pondrá sobre la pista del grado de autonomía financiera y, dentro de ésta, del grado de autonomía tributaria de que disfrutaban los municipios alemanes, pues del ejercicio de esas competencias se deriva, en último término, la corresponsabilidad de los municipios en la toma de las decisiones sobre el volumen de recursos de que van a disponer para hacer frente al gasto público y sobre la forma o la fuente de obtención de los mismos.

248. Como tercera pieza del sistema de financiación municipal, junto a los impuestos propios y a los impuestos compartidos, se encuentra el sistema de compensación financiera local (*kommunaler Finanzausgleich*). Originariamente, las dotaciones financieras a los Entes Locales que se producían en el marco de la compensación financiera tenían un carácter subsidiario, en el sentido de que suponían un complemento de los ingresos de los Entes Locales allí donde se advirtiesen especiales debilidades financieras. Sin embargo, actualmente, estas dotaciones representan el 30% de los ingresos de los Entes Locales en los antiguos *Bundesländer* y el 50% en los nuevos *Bundesländer*, por lo que no se puede hablar más de un instrumento subsidiario de la financiación de los municipios.¹⁶⁶

249. Los ingresos que los municipios perciben del sistema de compensación financiera local consisten en dotaciones financieras o subvenciones remitidas por el respectivo *Land*. Normalmente, existe una dotación, o subvención general, incondicionada, esto es, respecto a la cual los municipios pueden elegir libremente en qué gastarla, y una o más subvenciones condicionadas, respecto a las cuales el respectivo *Land* fija el destino al que puede aplicarse dicha subvención. Se trata, por tanto, de ingresos transferidos a los municipios del presupuesto del respectivo Estado federado, si bien, en la conformación de la masa financiera destinada al sistema de compensación financiera local la Constitución federal (*Grundgesetz*) y las constituciones de los respectivos Estados federados obligan a que en dicha masa financiera se incluya un porcentaje de la recaudación impositiva que percibe el respectivo *Land*, tanto de los impuestos compartidos (*Gemeinschaftsteuern*) como de los impuestos propios del *Land* (*Landssteuern*), por lo que, indirectamente, se produce a través del sistema de compensación financiera local una participación de los municipios y de las agrupaciones de municipios en los impuestos propios del Estado federado.

250. Junto a los ya mencionados que, sin duda, constituyen las principales fuentes de ingresos de los municipios, éstos disponen aún de otros recursos, algunos de naturaleza tributaria, como es el caso de las tasas (*Gebühren*) y de las contribuciones especiales (*Beiträge*), otros de naturaleza patrimonial, constituidos por los rendimientos derivados de la explotación o de la venta de los bienes patrimoniales de titularidad

166 Cfr., T, Lenk, H.-J. Rudolph, "Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse– vertikale Verteilungsprobleme zwischen Land und Kommunen", *Arbeitspapier* núm. 24, Institut für Finanzen Finanzwissenschaft, Universität Leipzig, octubre de 2003, p. 5.

municipal, y otros, en fin, de naturaleza crediticia, como el recurso al endeudamiento público municipal. A continuación analizaremos el sentido que tienen estos recursos en la conformación del poder financiero de los municipios y la importancia de los mismos para la Hacienda municipal.

2. La autonomía financiera municipal

251. Antes de entrar a analizar los distintos recursos que conforman la Hacienda municipal conviene que nos detengamos, siquiera sea sucintamente, en el principio de autonomía financiera municipal, consagrado en el artículo 28.2 GG, por cuanto el mismo influye de forma importante en la configuración del poder tributario municipal. El artículo 28.2 GG ha establecido de forma expresa que los fundamentos o bases de la autonomía financiera municipal forman parte también de la autonomía local (*Selbstverwaltung*) garantizada por la Constitución y, además, que a esos fundamentos o bases de la autonomía financiera local pertenece el derecho de los municipios a establecer un tipo impositivo (*Hebesatzrecht*) sobre alguna de las fuentes de ingresos de naturaleza impositiva ligada a la correspondiente potencia económica municipal.

252. La redacción actual del artículo 28.2 GG, por lo que a la autonomía financiera local se refiere, a la que acabamos de referirnos, es obra de dos reformas relativamente recientes. La primera se produjo en el año 1994¹⁶⁷ y consistió en reconocer expresamente en el precepto constitucional que los fundamentos de la autonomía financiera local formaban parte también de la autonomía local garantizada constitucionalmente. Con ello, la Constitución recoge expresamente lo que el Tribunal Constitucional alemán había afirmado desde fechas muy tempranas,¹⁶⁸ que el término *Selbstverwaltung* comprende también la autonomía o responsabilidad financiera propia, tanto en la vertiente de los ingresos como en la de los gastos.¹⁶⁹ La segunda se ha producido en el año 1997¹⁷⁰ y ha consistido en completar dicho reconocimiento, señalando expresamente que los municipios tienen el derecho a establecer tipos impositivos sobre alguna de las fuentes de ingresos de naturaleza impositiva conectadas con la potencia económica existente en el respectivo municipio. El fundamento de esta última adición estriba en garantizar la autonomía financiera municipal a través de la existencia del Impuesto sobre Actividades Económicas que recae sobre el rendimiento de las empresas (*Gewerbeertragsteuer*) o a través de la participación de los municipios en un impuesto conectado con la potencia económica que pone de manifiesto la estructura económica existente en cada municipio.¹⁷¹

167 A través de la Ley de modificación de 27 de octubre de 1994 (BGBl. I, p. 3146).

168 Por ejemplo, en la BVerfGE 26, 228 o en la BVerfGE 83, 363.

169 Cfr., García Frías, *op. cit.*, p. 33.

170 Por medio de la Ley de modificación de 20 de octubre de 1997 (BGBl. I, P. 2470).

171 En este sentido, H.-G. Henneke, *Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder*, 3ª edición, Kommunal- und Schul Verlag, Wiesbaden, 1998, p. 22.

253. La circunstancia de que en esa última adición del artículo 28.2 GG no se mencione a otras entidades locales distintas al municipio, destacadamente, al distrito provincial (*Landkreis*), establece una diferencia entre el contenido de los fundamentos de la autonomía financiera que se reconoce a los municipios y el contenido de los fundamentos de la autonomía financiera reconocida a otras entidades locales, que, lógicamente, se decanta por un reforzamiento de la autonomía financiera municipal.¹⁷²

3. Los llamados impuestos reales (*Realsteuern*)

3.1. El IBI y el IAE como impuestos municipales: la competencia sobre el rendimiento

254. El artículo 106.6 GG atribuye a los municipios la recaudación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (*Grundsteuer*) y del Impuesto sobre Actividades Económicas (*Gewerbesteuer*). Esto implica que, a diferencia de lo dispuesto en ese precepto constitucional en relación con otros impuestos municipales de menor importancia recaudatoria, respecto a estos dos grandes impuestos la competencia sobre el rendimiento corresponde a los municipios y no podrá ser atribuida por una ley del respectivo Estado federado a otras entidades locales o agrupaciones de municipios, destacadamente, al distrito comarcal o provincial (*Landkreis*), lo cual entraña una cierta garantía en cuanto a la disposición de medios financieros propios para la Hacienda municipal, que fortalece la autonomía financiera municipal. En el caso de que en un determinado Estado federado (*Land*) no existan municipios, como sucede en las ciudades-estado (Berlín y Hamburgo), la recaudación de estos impuestos corresponderá al respectivo Estado federado.

255. Además, el artículo 106.6 GG reconoce a los municipios el derecho a establecer, en el marco de la Ley, tipos aplicables sobre el líquido imponible (*Hebesätze*) en estos dos impuestos.¹⁷³ Este precepto constitucional hay que ponerlo en conexión, en este punto, con lo dispuesto en el artículo 28.2 GG, que, como hemos visto, reconoce a los municipios autonomía financiera y el derecho a establecer tipos de grava-

172 Así lo destaca Henneke, *idem*, desde su habitual preocupación por la situación financiera de los distritos provinciales (*Landkreise*), al establecer la comparación entre estos y los municipios a la luz de la nueva reforma del artículo 28.2 de la GG, que reconoce exclusivamente a los municipios y no a los distritos provinciales como uno de los fundamentos de la autonomía financiera, el derecho a establecer tipos impositivos sobre determinadas fuentes de ingresos impositivos municipales.

173 Para García Frías, *op. cit.*, p. 39, el *Hebesatz* es un elemento cuantitativo que funciona como un recargo en la cuota. Sin embargo, en nuestra opinión, el *Hebesatz* no se corresponde técnicamente con un recargo en la cuota sino más bien con un tipo impositivo municipal que, como tal elemento cuantitativo, da lugar a la cuota unitaria y definitiva del respectivo impuesto. En el caso del IBI, por ejemplo, la Federación regula un tipo o porcentaje que aplicado sobre el valor unitario de los bienes gravados da lugar a la base imponible del Impuesto. Sobre la base imponible así determinada aplican los municipios el respectivo tipo de gravamen municipal (*Hebesatz*) para determinar la deuda que por el IBI ha de satisfacer el contribuyente.

men sobre alguna de las figuras tributarias conectadas con la estructura económica del municipio.

256. En la Reforma Constitucional del año 1997, aparte del artículo 28.2 GG, también se modificó el artículo 106.6 GG, en el sentido de sustituir el concepto de impuestos reales (*Realsteuern*) utilizado en el texto originario por la mención específica al Impuesto sobre Bienes Inmuebles y al Impuesto sobre Actividades Económicas, cuya recaudación, como hemos señalado, se atribuye a los municipios. Ambos impuestos son denominados tradicionalmente impuestos reales porque están conectados a la existencia de un objeto económico –en el caso del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, a un inmueble y su valor a efectos fiscales– y gravan ese objeto sin tomar en consideración las circunstancias personales del propietario ni la capacidad económica personal del mismo.¹⁷⁴ Al respecto, se ha señalado que en los impuestos reales la capacidad económica o contributiva (*Leistungsfähigkeit*) no se pone de manifiesto en la renta personal, sino que está orientada al valor de los objetos y, en este sentido, desde el punto de vista tributario se ha admitido que la capacidad económica que ponen de manifiesto los objetos económicos gravados por los impuestos reales difiere claramente de la capacidad económica individual del deudor de tales impuestos.¹⁷⁵ Esta sustitución que ha realizado el precepto constitucional del concepto de impuestos reales por la mención expresa del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y del Impuesto sobre Actividades Económicas no es una cuestión baladí, sino que adquiere un concreto significado, pues con ello se garantiza que el legislador ordinario no pueda conectar lo dispuesto en el precepto con la posible existencia de otros impuestos reales distintos.¹⁷⁶

257. Antes de esta reforma del artículo 106.6 GG se acepta ya sin discusión que lo dispuesto en el precepto respecto a esos dos impuestos no significa que se garantice la existencia de los mismos, en el sentido de que ello impida al legislador ordinario su derogación o su reforma sustancial, sino que garantiza a los municipios únicamente la competencia sobre el rendimiento para el caso de que dichos impuestos persistan en el sistema tributario. El precepto, por tanto, entraña una garantía constitucional para los municipios frente a una posible privación de la competencia sobre el rendi-

174 Cfr., D. Eisele, "Grundsteuer", en H.-G. Henneke, H. Pünder, C. Waldhoff, *Recht der Kommunal Finanzen*, C. H. Beck, München, 2006, p. 172.

175 Cfr., K. Bizer, y D. Joeris, "Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage für eine reformierte Grundsteuer", (aktualisierte Version), *Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge*, núm. 97-3, *Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln*, September 2001, p. 2. (El documento está disponible en Internet: http://www.wiso.uni-koeln.de/finanzfors/pdf/FiFo_FD_97-3.pdf).

176 Como explica Henneke, *op. cit.*, p. 108, la nueva regulación llevada a cabo en el artículo 106.6 de la Constitución alemana el 20 de octubre de 1997 ha colocado en el lugar del antiguo concepto de impuestos reales (*Realsteuern*) el concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles e Impuesto sobre Actividades Económicas (*Grund- und Gewerbesteuer*), aclaración que adquiere un sentido muy concreto, pues con la nueva regulación el legislador ordinario no puede conectar ya el precepto constitucional con la posible existencia de otros impuestos reales.

miento de esos dos impuestos, en tanto en cuanto se obtenga una recaudación de estos impuestos de acuerdo con las leyes reguladoras de los mismos vigentes en cada momento.¹⁷⁷

258. Sin embargo, tras la reforma de los artículos 28.2 y 106.6 GG en el sentido apuntado más atrás, está claro que el artículo 106.6 GG representa un fortalecimiento de la autonomía financiera de los municipios, que, como ha venido a reconocer el propio artículo 28.2 GG, forma parte de la autonomía local. Y ello en el sentido de que el legislador ordinario no puede ponerse en situación de socavar completamente la competencia sobre el rendimiento de estos impuestos que la Constitución reconoce a los municipios, por lo que, si bien la existencia de estos impuestos no es obligatoria o forzosa, no puede producirse una supresión o derogación de los mismos sin que exista una compensación equivalente en términos de autonomía financiera a los municipios, sobre todo, teniendo en cuenta el derecho que se les reconoce a establecer tipos impositivos (*Hebesätze*) en el artículo 28.2 GG.¹⁷⁸

3.2. La competencia normativa

3.2.1. La regulación federal de estos impuestos

259. La regulación de estos impuestos corresponde a la Federación, si bien los municipios tienen atribuido constitucionalmente el derecho a establecer los tipos de gravamen (art. 106.6 GG) en los mismos, mientras que, como veremos, los *Länder* pueden establecer determinados límites al ejercicio que los municipios efectúen de su derecho a establecer los tipos de gravamen o tarifas (*Hebesätze*) en estos impuestos. La Federación (*Bund*) ha llevado a cabo, en el marco de la competencia legislativa concurrente que el artículo 105.2 GG le atribuye, la regulación de los impuestos reales cuya recaudación corresponde a los municipios. Si bien, las leyes federales reguladoras de estos impuestos necesitan del consentimiento o aprobación del Senado federal (*Bundesrat*), justamente porque la competencia sobre el rendimiento de los mismos corresponde a los municipios, tal y como preceptúa el artículo 105.3 GG. No obstante, como ya hemos señalado, a los municipios corresponde regular los tipos impositivos municipales (*Hebesätze*), aplicables al Impuesto sobre Bienes Inmuebles y al Impuesto sobre Actividades Económicas, lo que efectuarán a través de una ordenanza municipal, normalmente, a través de la Ordenanza Presupuestaria Anual (*Haushaltssatzung*).

3.2.2. La regulación de los tipos de gravamen (Hebesätze) por los municipios

260. Los tipos de gravamen municipales aplicables a los impuestos reales son establecidos por el respectivo municipio y tienen que ser unitarios para todo el término

177 Cfr., *idem*.

178 *Idem*.

municipal, de manera que el objeto de gravamen sea incidido por el mismo tipo de gravamen, sin atender a la ubicación de dicho objeto en el término municipal o a otras circunstancias como, por ejemplo, en el caso del IBI puede ser el uso o destino de los inmuebles gravados. Respecto al IBI, se tiene que aprobar un tipo de gravamen diferenciado para cada una de las modalidades del Impuesto, esto es, un tipo de gravamen para el IBI-A (*Grundsteuer-A*), que grava el patrimonio de las explotaciones agrarias y forestales, y un tipo de gravamen para el IBI-B, (*Grundsteuer-B*), que grava el patrimonio inmobiliario (excluido, lógicamente, el de las explotaciones agrarias y forestales). La diferenciación entre el tipo de gravamen que se aplica al IBI-A y al IBI-B se fundamenta en que el IBI-A grava principalmente los medios de producción de las explotaciones agrarias y forestales (la tierra, los edificios destinados al ejercicio de la actividad) y, por ello, presenta un carácter esencialmente distinto al IBI-B.¹⁷⁹

261. Los respectivos tipos de gravamen municipal aplicables al IBI y al IAE pueden aprobarse para uno o más años y, además, pueden aprobarse hasta el día 30 de junio del año en curso con efectos retroactivos al día 1 de enero de ese mismo año. Además, durante ese plazo de medio año se pueden modificar los tipos de gravamen aprobados al inicio del año o que estaban vigentes hasta ese momento.¹⁸⁰ Transcurrido ese plazo de medio año, el establecimiento de un nuevo tipo de gravamen sólo es posible si su importe no excede del vigente con anterioridad, esto es, si el establecimiento del nuevo tipo de gravamen no acarrea una mayor tributación por el impuesto.¹⁸¹ No obstante, como el respectivo tipo de gravamen se suele aprobar en la ordenanza presupuestaria anual del municipio, a fin de dar una mayor publicidad y, con ello, una mayor seguridad jurídica respecto al respectivo tipo de gravamen que rige cada año en el municipio, los tipos (*Hebesätze*) se suelen aprobar cada año aunque su cuantía permanezca invariable.¹⁸²

262. La determinación de la cuantía del respectivo tipo de gravamen municipal es responsabilidad de los municipios y constituye un porcentaje del líquido imponible.¹⁸³ No obstante, los *Länder* están habilitados para aprobar disposiciones limitadoras de ese derecho que tienen los municipios a establecer los *Hebesätze*, funda-

179 En este sentido, R. Stöckel, *Grundsteuerrecht*, Kohlhammer & Deutscher Gemeindeverlag, Stuttgart, 2003, p. 149.

180 Como explica Schwarting, *op. cit.*, pp. 109-110, en relación a la aprobación de los tipos de gravamen para el IBI, con ello se puede hacer frente a una inminente y amenazadora falta de recursos financieros que se advierta una vez comenzado el año. Ello requiere de la aprobación, antes del 30 de junio del año corriente, de una ordenanza suplementaria (*Nachtragssatzung*) en la que se fije el nuevo porcentaje del tipo de gravamen municipal. Respecto a la aprobación del tipo de gravamen para el IAE, cfr., P. Heine, "Gewerbesteuer" en H.-G. Henneke, H. Pünder y C. Waldhoff, *Recht der Kommunalfinanzen*, C. H. Beck, München, 2006, p. 149.

181 Cfr., Eisele, *op. cit.*, p. 184; Heine, *op. cit.*, p. 149.

182 En este sentido, Schwarting, *op. cit.*, p. 109, en referencia al IBI.

183 Así se establece en el artículo 25 de la Ley Reguladora del IBI y en el artículo 16 de la Ley Reguladora del IAE.

mentalmente, estableciendo límites entre los *Hebesätze* aprobados para el IBI y para el Impuesto sobre Actividades Económicas. Por ello, generalmente, viene establecida entre los *Hebesätze* de ambos impuestos una determinada relación proporcional. Ello lleva aparejado que el aumento del tipo de gravamen municipal aprobado para un impuesto tenga como consecuencia, a fin de respetar la relación proporcional establecida entre los tipos de uno y otro impuesto, un aumento del tipo de gravamen aprobado para el otro impuesto.¹⁸⁴

263. Sin embargo, por la necesidad que han sentido los municipios de aumentar exponencialmente el tipo de gravamen del IBI-B, debido a la cada vez mayor desactualización del valor unitario de los inmuebles, y a fin de evitar un aumento paralelo del tipo aplicable en el Impuesto sobre Actividades Económicas, generalmente los *Länder* han derogado o suprimido los límites que habían establecido al ejercicio del derecho de los municipios a establecer los tipos de gravamen en ambos impuestos y que, como hemos señalado, se concretaban en el establecimiento de una determinada relación proporcional entre el tipo aprobado para uno y otro impuesto.¹⁸⁵ Asimismo, los *Länder* pueden establecer el límite máximo de la cuantía de los tipos de gravamen que los municipios pueden aprobar tanto para el IBI como para el IAE. Igual que veíamos respecto a la relación proporcional que debe existir entre los *Hebesätze* del IBI y del IAE, los *Länder* también pueden establecer límites en cuanto a la relación que debe existir entre los tipos de gravamen aprobados para el IBI-A y para el IBI-B.

264. En el caso del IBI, la cuantía de los tipos de gravamen aprobados para una y otra modalidad del impuesto es muy elevada, debido, sobre todo, a la desactualización de los valores unitarios, que constituyen el punto de partida para la determinación de la base imponible, y a que ésta es sólo un tanto por mil del valor unitario de los bienes gravados. La media de los *Hebesätze* del IBI-B correspondiente al año 2006 en todo el territorio alemán es del 394%, mientras que para el IBI-A dicha media es del 294%. Dichas medias en los antiguos *Bundesländer* son de 391% para el IBI-B y de 302% para el IBI-A, mientras que en los nuevos *Bundesländer* ascienden a 411% para el IBI-B y a 266% para el IBI-A.¹⁸⁶ En el caso del IAE, la media de los *Hebesätze* correspondiente al año 2006 en todo el territorio alemán es del 391%. Dicha media en los antiguos *Bundesländer* es del 394% y en los nuevos *Bundesländer* del 358%.¹⁸⁷

265. Hay que tener en cuenta que en el caso del IAE el artículo 16.4 de la Ley reguladora del Impuesto establece la aplicación de un tipo de gravamen mínimo del 200%

184 Cfr., Schwarting, *op. cit.*, p. 109.

185 *Ibidem*, p. 111.

186 Según los datos publicados por Statistisches Bundesamt, *Finanzen und Steuern. Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen-*, 2006, (Fachserie 14 Reihe 10.1), Wiesbaden, 2007. (Accesible en www.destatis.de).

187 Según los datos publicados por Statistisches Bundesamt, *Finanzen und Steuern. Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen-*, 2006, (Fachserie 14 Reihe 10.1), Wiesbaden, 2007. (Accesible en www.destatis.de).

para el caso de que algún municipio estableciese el tipo de gravamen por debajo de ese porcentaje. La razón de la exigencia de este tipo mínimo obligatorio estriba en evitar la creación de paraísos fiscales para el IAE en determinados municipios que opten por esta política de bajos *Hebesatz* en el IAE con la finalidad de conseguir el asentamiento de empresas en su término municipal.¹⁸⁸

3.3. La competencia administrativa o de gestión

266. Respecto a la competencia administrativa o de gestión de estos impuestos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 108 GG, la tienen atribuida esencialmente las administraciones financieras de los *Länder*, si bien, respecto a estos tributos locales se da la particularidad de que determinadas competencias de gestión corresponden asimismo a los municipios, por lo que puede hablarse actualmente de impuestos de gestión compartida. Así, respecto al IBI, al órgano competente de la Administración financiera del respectivo Estado federado le corresponde emitir el acto de determinación del valor unitario (*Einheitwertbescheid*), que es un auténtico acto administrativo con efectos también frente a un posterior sucesor en la propiedad del bien. Con fundamento en dicho acto de determinación del valor de los bienes le corresponde también establecer la base imponible a través de la emisión de un acto de determinación de la misma (*Steuermessbescheid*) que, como el anterior, es un auténtico acto administrativo con eficacia también frente al sucesor en la propiedad del bien.¹⁸⁹ La autonomía de ambos actos administrativos no constituye un obstáculo para que los dos sean emitidos en la misma fase u operación del trabajo administrativo y sean notificados o dados a conocer conjuntamente.¹⁹⁰

267. La emisión del correspondiente acto de determinación de la base imponible (*Grundsteuermessbescheid*) corresponderá efectuarla al órgano de la Administración financiera del *Land* territorialmente competente en función del lugar de ubicación de los bienes objeto de gravamen. A tal efecto, los municipios sólo participan comunicando a la Administración financiera estatal las variaciones de orden jurídico o económico que afecten a los bienes gravados y que sean relevantes para la determinación del valor unitario de los mismos y su atribución a un determinado sujeto, de las que tengan conocimiento en el ejercicio de sus competencias, por ejemplo, a raíz de la adopción de nuevas medidas de carácter urbanístico.¹⁹¹ El acto administrativo de determinación de la base imponible deberá ser comunicado, por una parte, al obligado tributario y, por otra, al municipio que sea competente para percibir la recaudación del impuesto, nuevamente, según el lugar de ubicación de los bienes gravados. Normalmente, se establece un intercambio de información entre la Administración financiera estatal y los municipios respecto al contenido de los actos de

188 En este sentido, Heine, *op. cit.*, p. 122.

189 Cfr., Eisele, *op. cit.*, pp. 182 y 183.

190 *Ibidem*, p. 182.

191 Cfr., Schwarting, *op. cit.*, p. 109.

determinación de la base imponible del IBI, pudiendo llegar a tener acceso los municipios a las correspondientes bases de datos de la Administración financiera.¹⁹² La deuda tributaria que corresponde satisfacer por el IBI se determina mediante la aplicación de los tipos de gravamen aprobados por el respectivo municipio para el IBI-A y para el IBI-B a la correspondiente base imponible. A la Administración tributaria del municipio corresponde dictar el acto de liquidación del Impuesto (*Grundsteuermessbescheid*).¹⁹³

268. En el caso del IAE sucede algo parecido. A la Administración financiera del respectivo *Land* corresponde la determinación de la base imponible del Impuesto, atribuyéndose la competencia territorial en función del lugar de situación de la empresa o industria gravada. Si la misma tuviese establecimientos en más de dos municipios, a la Administración financiera del *Land* corresponde el reparto de la correspondiente base imponible entre los municipios concernidos. A los municipios corresponde determinar la deuda tributaria del Impuesto mediante la emisión del correspondiente acto de liquidación (*Gewerbesteuerbescheid*). La deuda tributaria será el resultado de aplicar sobre la base imponible del Impuesto el tipo de gravamen aprobado por el respectivo municipio.

269. Una vez que hemos visto el reparto de las tres competencias en relación a los impuestos municipales de regulación federal y respecto a los cuales los municipios pueden establecer los tipos de gravamen, llamados, por las razones explicadas, *Realsteuern*, ofrecemos ahora muy sucintamente una visión de la configuración del IBI y de su importancia para la Hacienda local, así como un apunte respecto al otro gran impuesto local, el IAE.

4. La configuración del IBI

4.1. La regulación del Impuesto

270. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (*Grundsteuer*) está regulado en la Ley del Impuesto (*Grundsteuergesetz*), de 7 de agosto de 1973.¹⁹⁴ En la regulación del

192 Cfr., Eisele, *op. cit.*, p. 183.

193 Señala Schwarting, *op. cit.*, p. 110, que para la determinación de la deuda tributaria del IBI emite el municipio un acto propio de liquidación que, además, en algunas ocasiones, puede incluir la deuda tributaria de otras prestaciones públicas ligadas a la propiedad inmueble, como puede ser el caso de las tasas por limpieza de las calles y por eliminación de residuos, e, incluso, en algunos casos, dicho acto administrativo puede contener la liquidación de otros impuestos municipales, como es el caso del impuesto sobre la tenencia de perros.

194 La cita completa de la Ley Reguladora del Impuesto es “*Grundsteuergesetz vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), zuletzt geändert durch Artikel 38 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794)*”. (Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de 7 de agosto de 1973 (BGBl. I, P. 965) cuya última modificación se ha producido a través del artículo 38 de la Ley de 19 de diciembre de 2008 (BGBl., I, p. 2794). En el texto la citaremos por sus siglas en alemán, GrStG.

mismo hay que tener también en cuenta la Ley de Valoración a efectos fiscales (*Bewertungsgesetz*), de 16 de octubre de 1934,¹⁹⁵ pues la Ley del Impuesto efectúa continuas remisiones a la misma.¹⁹⁶ La Ley de Valoración ha sufrido recientemente una importante reforma, que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2009, motivada por las exigencias derivadas de la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 7 de noviembre de 2006,¹⁹⁷ relativa al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que tiene incidencia directa en el ámbito de éste último Impuesto, pero no en el IBI.

4.2. El objeto del Impuesto

271. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley del Impuesto (GrStG) y concordantes de la Ley de Valoración (BewG), el IBI alemán grava la propiedad inmobiliaria (*Grundbesitz*) situada en territorio alemán, diferenciando, a tal efecto, entre el patrimonio de las explotaciones agrarias y forestales y el resto del patrimonio inmobiliario, lo cual da lugar a la existencia de dos modalidades del Impuesto, el IBI-A (*Grundsteuer-A*), que grava el patrimonio de las explotaciones agrarias y forestales, y el IBI-B (*Grundsteuer-B*) que grava el resto del patrimonio inmobiliario.¹⁹⁸

272. En el patrimonio de las explotaciones agrarias y forestales se incluyen todos aquellos bienes de contenido económico que están permanentemente al servicio de la explotación, constituyendo ésta la unidad económica de dicho patrimonio. En particular, pertenecen al patrimonio de las mismas la superficie agrícola y forestal, el suelo, los edificios que sirven como vivienda y los que dan cobijo a las instalaciones de la explotación, los medios de trabajo fijos necesarios para el desarrollo de la actividad agrícola o forestal, así como unas existencias normales de capital circulante, considerándose como tales las necesarias para asegurar la continuidad de la explotación.¹⁹⁹ Por tanto, se distingue claramente en el patrimonio de las explotaciones agrarias y forestales la parte del mismo que tiene una finalidad económica, por cuanto está dispuesto al desarrollo de tal explotación, y la parte del mismo que está destinado a

195 La cita completa a esta Ley de Valoración es, "*Bewertungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 230), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. Dezember 2008 (BGBl. I, S. 3018)*". [(Ley de Valoración en la versión de la publicación oficial de 1 de febrero de 1991 (BGBl. I, P. 230), cuya última modificación se ha producido a través de la Ley de 24 de diciembre de 2008 (BGBl. I, P. 3018)]. En el texto la citaremos por sus siglas en alemán, BewG, o, simplemente, la citaremos como Ley de Valoración.

196 Como señalan K. Tipke y J. Lang, *Steuerrecht*, 16ª ed., Otto Schmidt, Köln, 1998, p. 547, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles se cuenta entre los llamados "impuestos dependientes de la Ley de Valoración" (*bewertungsgesetzabhängige Steuern*) debido a que la base imponible del mismo está esencialmente conectada a la Ley de Valoración.

197 BVerfGE 117, 1.

198 Cuando hagamos alusión al IBI, sin especificar una u otra modalidad del mismo, nos estaremos refiriendo a ambas modalidades del Impuesto en conjunto.

199 Cfr., Eisele, *op. cit.*, p. 173.

la vivienda o residencia del titular de la explotación y de su familia.²⁰⁰ Ambas partes, como hemos señalado, son objeto de gravamen por el IBI-A.

273. En el patrimonio inmobiliario (*Grundvermögens*) que es objeto de gravamen por el IBI-B se incluyen el suelo, los edificios, las demás partes o elementos integrantes de los mismos y los accesorios o anexos de aquéllos. Asimismo, se incluyen en dicho patrimonio el derecho de superficie, las construcciones en suelo ajeno, la propiedad horizontal en el caso de pisos y la copropiedad. Lógicamente, quedan fuera de gravamen en esta modalidad del Impuesto los elementos patrimoniales que forman parte de las explotaciones agrícolas y forestales (por estar gravadas en el IBI-A) y también se excluyen de gravamen los dispositivos y la maquinaria industrial o empresarial, aún cuando sean partes integrantes esenciales de la instalación industrial.²⁰¹

274. Se considera como bien inmueble (*Grundstück*) a efectos de la Ley de Valoración y, por tanto, también del IBI, cada unidad económica del patrimonio inmobiliario²⁰². Se consideran, a tal efecto, también como bienes inmuebles las construcciones sobre suelo ajeno.²⁰³ Los artículos 72 a 75 de la Ley de Valoración llevan a cabo una clasificación de los inmuebles, diferenciando básicamente entre los inmuebles no edificados y los inmuebles edificados.

a) Los no edificados son aquellos inmuebles en los cuales no se encuentra ninguna construcción utilizable. A tal efecto, la posibilidad de uso de un edificio se inicia en el momento de su habitabilidad, condición que se produce cuando el uso del mismo sea exigible a los futuros habitantes o demás usuarios del inmueble (art. 72.1 de la Ley de Valoración). Como una especie de los inmuebles no edificados se contemplan los inmuebles que tienen la condición de aptos para edificar o edificables de acuerdo con la planificación urbanística.²⁰⁴

200 También se incluirían dentro del patrimonio privado de la explotación agraria o forestal los edificios o partes de los mismos que sirvan como vivienda a los antiguos titulares de la explotación (art. 34.3 BewG).

201 Cfr., Eisele, *op. cit.*, p. 173.

202 La Ley de Valoración ofrece también una definición y clasificación de los bienes a efectos del Impuesto sobre Sucesiones en el recientemente añadido Título sexto a la Parte Segunda de la misma. No obstante, esta definición y clasificación de los bienes rigen a efectos de su valoración en el Impuesto sobre Sucesiones, manteniéndose, igualmente, la definición y clasificación contenida en el Título Primero de la Parte Segunda de la Ley que rige para el IBI.

203 En concreto, señala la Ley de Valoración que se considerará como inmueble un edificio asentado en suelo ajeno o que cumpla otro supuesto de adscripción a persona distinta del propietario del suelo, aunque constituya elemento integrante esencial del suelo (art. 70.3).

204 El artículo 73.2 de la Ley de Valoración señala que son inmuebles aptos para edificar los inmuebles sin edificar cuando están calificados como zona edificable en un plan parcial, sea posible edificar de inmediato y ya se haya iniciado o llevado a término la edificación de áreas vecinas de su misma zona del plano. No forman parte de los inmuebles aptos para edificar los previstos para equipamientos.

b) Los edificados son aquellos inmuebles en los que se encuentra alguna construcción que es utilizable, por estar ya terminada y en condiciones de servir a su objeto o destino.²⁰⁵ Dentro de esta categoría de los inmuebles edificados se distinguen, a su vez, distintos tipos atendiendo al fin al que están destinados. En este sentido, se distingue entre inmuebles destinados a viviendas en alquiler, edificios que cumplen un objetivo comercial, industrial o público, edificios que tienen una utilización mixta como vivienda y como edificio comercial, industrial o público, casas unifamiliares (*Einfamilienhäuser*), casas para dos familias (*Zweifamilienhäuser*) y, finalmente, otros inmuebles.²⁰⁶

275. El Impuesto va a incidir sobre el valor unitario fiscal (*Einheitswert*) de los elementos patrimoniales que son objeto de gravamen por el Impuesto.²⁰⁷ Se trata de un valor fijado administrativamente siguiendo, a tal efecto, las disposiciones de la Ley de Valoración a efectos fiscales y el principal problema que plantea el mismo es que al no haberse actualizado con el paso del tiempo hoy representa un valor histórico para la mayoría de los inmuebles sujetos al Impuesto.

4.3. El contribuyente del Impuesto

276. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.1 de la GrStG, el deudor del Impuesto es aquel al que se le atribuya el objeto imponible en el acto de determinación del valor unitario fiscal. De acuerdo con lo señalado en el artículo 39.1 de la Ordenanza Tributaria Alemana (*Abgabenordnung*),²⁰⁸ corresponderá al propietario de los bienes inmuebles la titularidad de los mismos a efectos de imputación del valor unitario

205 Especifica el artículo 74 de la Ley de Valoración que cuando un edificio se construya por fases, se considerará edificio con posibilidades de uso la parte terminada y habitable.

206 Este último tipo es residual y comprendería a todos aquellos inmuebles edificados que no se puedan incluir en los tipos anteriores.

207 C. Seidel, "La valoración de los bienes inmuebles en Alemania. Métodos, transparencia, evolución del mercado inmobiliario y otros aspectos en estudio", *Revista Catastro*, núm. 57, 2006, p. 26, traduce el término alemán *Einheitswert* por "valor imponible", señalando que "el valor imponible tiene que ser el mínimo del valor territorial, que se calcula multiplicando los metros cuadrados por el precio unitario del metro cuadrado". Sin embargo, consideramos más correcta la expresión valor unitario para referirnos a lo que la Ley de Valoración denomina *Einheitswert*, en el sentido de que se trata de un valor fijado administrativamente, igual que sucede en España con el valor catastral, y que va a servir como punto de partida para la determinación de la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Además, la determinación de este valor unitario fiscal no es tan sencilla como señala esta autora, pues en la gran mayoría de los bienes sujetos al Impuesto, el valor unitario se determina por referencia al rendimiento susceptible de producir el bien, aplicando, a tal efecto, no los metros cuadrados del bien y el valor del metro cuadrado, sino la renta bruta anual que el alquiler de dicho bien es susceptible de producir.

208 La cita completa de este texto legal es "*Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I, S. 3866; 2003 I, S. 61), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 20. Dezember 2008 (BGBl. I, S. 2850)*". [Ordenanza Tributaria en la versión de la publicación oficial de 1 de octubre de 2002 (BGBl. I, P. 3866; 2003, I, P. 61), cuya última modificación se ha producido a través del artículo 10 de la Ley de 20 de diciembre de 2008 (BGBl. I, P. 2850)].

fiscal. Por tanto, con carácter general, el contribuyente del impuesto será el propietario civil de los bienes patrimoniales sujetos al mismo, pudiendo tener esta condición tanto las personas físicas y jurídicas como otras entidades sin personalidad jurídica que en el Registro de la Propiedad figuren por sí mismas como propietarias de bienes inmuebles.²⁰⁹ Ahora bien, en el Derecho alemán se atiende también, a efectos de imputación del objeto imponible, a la llamada propiedad económica de los bienes, de manera que en aquellos casos en los que el objeto valorado no se impute al propietario jurídico-civil de tal objeto sino al propietario económico del mismo, éste será el deudor o contribuyente del impuesto.²¹⁰

277. Por tanto, rige en cuanto a la atribución o adscripción personal del objeto valorado el principio del propietario efectivo del bien desde un punto de vista económico.²¹¹ En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 39.2.1 de la Ordenanza Tributaria (*Abgabenordnung*), cuando una persona distinta del propietario jurídico-civil ejerza el dominio efectivo sobre un bien de tal modo que, por regla general y durante la vida útil normal de éste, pueda excluir al propietario de toda actuación sobre el bien en el aspecto económico, éste se imputará a dicha persona. Así, en los casos de relaciones fiduciarias, los bienes se imputarán al fiduciante, en los de propiedad en garantía, al dador de ésta y en los de posesión civil al poseedor.

4.4. El devengo y el período impositivo

278. De conformidad con lo señalado en el artículo 9 de la GrStG, el Impuesto se devenga con el inicio del año, esto es, el 1 de enero. El Impuesto se determinará anualmente en función de las circunstancias concurrentes el 1 de enero de cada año. En definitiva, se trata de un impuesto periódico en el que el devengo se produce al inicio del período impositivo, que es anual. Esto implica que las variaciones que se produzcan durante el año y que deban tener su adecuado reflejo en el Impuesto tengan una virtualidad efectiva en el año siguiente. Lo cual adquiere una gran importancia en los supuestos en los que durante un año se producen respecto a un determinado bien los presupuestos o condiciones determinantes de la exención del mismo o de la aplicación de cualquier otro beneficio fiscal en el Impuesto y, viceversa, en los supuestos en los que a lo largo de un determinado año se pierden las condiciones que determinaban la aplicación de una exención o beneficio fiscal, pues en estos casos también habrá que estar a las circunstancias existentes el 1 de enero, por lo que el Impuesto se mantendrá invariable hasta el año siguiente.²¹² Asimismo, el contribuyente del Impuesto será aquél al que pertenezca la propiedad económica del inmueble a 1 de enero, por lo que los cambios en la titularidad de

209 Cfr., Stöckel, *op. cit.*, pp. 98 y 99.

210 *Ibidem*, p. 99.

211 Cfr., M. Carrobé Gené, *Estudio sobre la Ley de Valoración Fiscal en la República Federal de Alemania*, IEF, Madrid, 1990, p. 71.

212 Cfr., Eisele, *op. cit.*, p. 178.

esta propiedad que se produzcan durante el año tendrán virtualidad en el año siguiente.²¹³

4.5. La liquidación del Impuesto

279. El procedimiento de liquidación del Impuesto se desarrolla en tres fases o estadios.²¹⁴ En la primera fase se determina el valor unitario de los bienes y derechos que son objeto de gravamen. Corresponde desarrollar la misma al órgano de la Administración financiera del respectivo Estado federado que tenga atribuida la competencia territorial en función del lugar de situación de los bienes. El órgano administrativo emitirá un acto de determinación del valor unitario (*Einheitwertbescheid*). La segunda fase corresponde desarrollarla también al órgano competente territorialmente de la Administración financiera del respectivo Estado federado y consiste en la determinación de la base imponible del Impuesto, que se obtiene multiplicando el valor unitario atribuido a los bienes que son objeto de gravamen por determinados coeficientes previstos en los artículos 14 y 15 de la Ley del Impuesto. La Administración financiera del respectivo Estado federado emitirá un acto de determinación de la base imponible (*Grundsteuermessbescheid*).

280. Para la determinación de la base imponible, de acuerdo con lo señalado en el artículo 13 de la Ley del Impuesto (GrStG), se aplica sobre el valor unitario de los bienes objeto de gravamen un coeficiente o tipo (*Steuermesszahl*) expresado en un tanto por mil. El artículo 14 de la GrStG establece el tipo aplicable para las explotaciones agrarias y forestales, que como sabemos son objeto de gravamen por el IBI-A, en el 6 por mil. El artículo 15 de la GrStG establece el tipo aplicable para los inmuebles que son objeto de gravamen por el IBI-B. Con carácter general el tipo aplicable es del 3,5 por mil. Junto a éste, el precepto establece tipos específicos para las casas unifamiliares y para los inmuebles que albergan viviendas para dos familias. En el caso de las casas unifamiliares se aplica el tipo del 2,6 por mil sobre los primeros 38.346,89 euros del valor unitario y el tipo del 3,5 por mil sobre el resto del valor unitario. No obstante, se excluyen de esta regla especial la propiedad horizontal o por pisos. En el caso de las casas para dos familias el tipo aplicable sobre el valor unitario es del 3,1 por mil.²¹⁵

281. La base imponible del Impuesto, por tanto, es expresión de un tanto por mil del valor unitario de los bienes objeto de gravamen y, además, como acabamos de ver, ese tanto por mil se sitúa en unos niveles muy bajos, por lo que el Impuesto va a inci-

213 *Idem*.

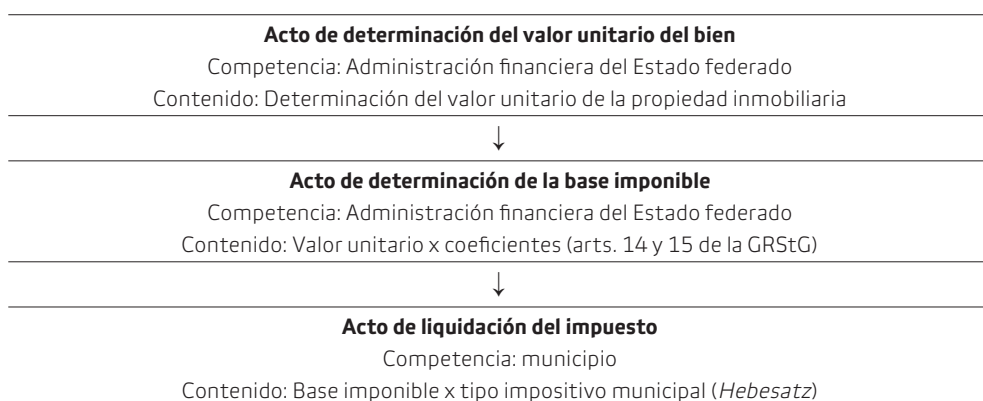
214 Seguimos en este punto la explicación de Tipke y Lang, *op. cit.*, p. 603.

215 Schwarting, *op. cit.*, p. 109, recoge el siguiente ejemplo de determinación de la base imponible del IBI para el caso de una casa unifamiliar cuyo valor unitario ha sido fijado en 50.000 euros: $38.347 \text{ euros} \times 0,0026 = 99,70 \text{ euros}$; $11.653 \text{ euros} \times 0,0035 = 40,79 \text{ euros}$. La suma total daría una base imponible de 140,49 euros. Si se tratase de una casa para dos familias, valorada igualmente en 50.000 euros, la base imponible sería: $50.000 \text{ euros} \times 0,0031 = 155 \text{ euros}$.

dir efectivamente sólo sobre una porción muy pequeña del valor unitario.²¹⁶ Si a esto se une que los valores unitarios están muy alejados de la realidad económica, sobre todo, por su conexión a la última fijación principal de los mismos, se advertirá fácilmente que a los municipios les resta un amplio margen para la fijación de los tipos de gravamen (*Hebesätze*) y que la carga fiscal que soportan los contribuyentes del IBI alemán, en comparación con otros países europeos, no es de las más altas.

282. La tercera y última fase en el procedimiento de liquidación del Impuesto es desarrollada por el municipio al que corresponda percibir el rendimiento del Impuesto, en función, nuevamente, del lugar de situación de los bienes objeto de gravamen, y consiste en la aplicación del tipo impositivo regulado por dicho municipio (*Hebesatz*) sobre la base imponible del Impuesto determinada por la Administración financiera del *Land*, para determinar de esta manera la cuota tributaria que debe satisfacer el contribuyente. La Administración municipal, en consecuencia, emite el acto de liquidación del impuesto propiamente dicho (*Grundsteuerbescheid*).

283. Este procedimiento de liquidación en tres fases se puede esquematizar de la siguiente manera:



5. Importancia del IBI para la Hacienda Local

284. El IBI es, después del Impuesto sobre Actividades Económicas y de la participación municipal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la fuente de ingresos de naturaleza impositiva más importante de los municipios alemanes. En el año 2006, la recaudación efectiva en el conjunto del territorio alemán ascendió a 10.042,6 millones de euros correspondientes al IBI-B y a 352,1 millones de euros por

216 En este punto existe una clara diferencia con el IBI español en el que el valor catastral de los bienes objeto de gravamen constituye la base imponible del mismo.

el IBI-A.²¹⁷ En conjunto, la recaudación del IBI representó en el año 2006 en torno al 17% de los ingresos impositivos totales que perciben los municipios. La recaudación del impuesto es proporcionalmente más importante en los pequeños municipios, es decir, en aquellos municipios que tienen menos de 3.000 habitantes, en los que la recaudación del IBI-B se sitúa en torno al 18%, mientras que también se obtiene recaudación por el IBI-A, que se sitúa alrededor del 4% del conjunto de ingresos municipales de fuente impositiva.

285. Desde el punto de vista de la comparación internacional, la parte que la recaudación del IBI representa en el conjunto de los ingresos impositivos de los municipios en Alemania está claramente por debajo del nivel de otros Estados europeos. Así, en el período comprendido entre los años 1965-2000, mientras que la recaudación de los impuestos ligados al patrimonio representa respecto al conjunto de los ingresos impositivos de los municipios el 99,7% en Gran Bretaña, el 51,6% en Francia, el 35,5% en España y el 21,7% en Italia, en Alemania se situó en el 15%.²¹⁸

6. Valoración del IBI

286. Como acabamos de comprobar, el IBI constituye un importante recurso de la Hacienda municipal en Alemania por lo que, desde el punto de vista de la suficiencia financiera, resulta irrenunciable para los municipios y difícilmente sustituible por otros recursos. De ahí que, frente a las propuestas que se han lanzado desde la doctrina respecto a la derogación del IBI o su sustitución por otro recurso debido a su falta de justificación en el sistema tributario actual, la existencia del impuesto resulte una condición irrenunciable para los municipios.²¹⁹ Además, el IBI, a diferencia de lo que sucede con el Impuesto sobre Actividades Económicas, proporciona una recaudación estable y fácilmente previsible para los municipios, pues la misma no depende de la coyuntura económica y, además, no tiene efectos colaterales sobre la competencia de las empresas a nivel internacional.²²⁰

287. El Impuesto es fácilmente territorializable a nivel local en función de la ubicación del patrimonio que es objeto de gravamen, por lo que no se producen problemas de traslación de la carga tributaria fuera del territorio del municipio impositor. Ello permite también apelar a la idea de equivalencia entre los ingresos y los gastos públicos como justificación del Impuesto, en el sentido de que el mismo es exigido por el

217 Según los datos publicados por Statistisches Bundesamt, *Finanzen und Steuern. Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen*, 2006, (Fachserie 14 Reihe 10.1), Wiesbaden, 2007. (Accesible en www.destatis.de).

218 Cfr., Bertelsmann Stiftung, “Grundsteuer” en *Gemeindefinanzen in Deutschland*, 2006, p. 26. (El documento está disponible en: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000FOA-56D58F22/bst/F_Steuersystem.pdf).

219 Así, por ejemplo, Tipke, *op. cit.*, p. 809 y ss., considera que el IBI debe ser suprimido tras un análisis crítico de los distintos argumentos en los que se ha fundamentado la justificación del Impuesto.

220 Cfr., en este sentido, Schwarting, *op. cit.*, pp. 110-111.

municipio como compensación de los gastos en los que éste incurre por la dotación de infraestructuras y bienes públicos que, lógicamente, redundan en beneficio de los propietarios de inmuebles radicados en el término municipal.²²¹

288. El Impuesto exige un alto grado de corresponsabilidad fiscal a los municipios, dado que, como hemos analizado, el importe de la deuda tributaria a satisfacer por el Impuesto depende en gran medida de los tipos de gravamen que el municipio haya establecido a través de una ordenanza municipal aprobada en la Asamblea o Pleno municipal. Por tanto, desde un punto de vista político, los responsables municipales asumen los costes o beneficios que reporte la decisión sobre los tipos de gravamen aplicables a una y otra modalidad del IBI. En relación con ello, los contribuyentes perciben claramente que el impuesto es exigido por el municipio y su recaudación va destinada a sufragar el gasto público municipal, así como que el importe de la deuda a satisfacer por el Impuesto depende en una gran medida de la propia decisión de los representantes municipales.²²² En conexión con ello, el derecho reconocido a los municipios de establecer, en el marco de la Ley, el respectivo tipo de gravamen en cada una de las modalidades del IBI representa un alto grado de autonomía tributaria, especialmente, por cuanto permite a los municipios adoptar decisiones significativas sobre la cuantía de los ingresos que van a percibir por este Impuesto.²²³

289. Las críticas contra la regulación actual del Impuesto se dirigen fundamentalmente a las especialidades del procedimiento de valoración, que es muy estático y no recoge el dinamismo del mercado inmobiliario, habiendo quedado los valores unitarios totalmente desfasados respecto a la realidad del mercado actual desde la última fijación principal de los mismos. Ello, lógicamente, ha tenido una repercusión en el IBI, puesto que el Impuesto no ha podido recoger los efectos del importante dinamismo que ha experimentado el mercado inmobiliario durante ese largo período de tiempo. Ante esta situación, muchos municipios han recorrido el camino de incrementar exponencialmente el tipo de gravamen aplicable al IBI-B.²²⁴ Sin embargo,

221 En este sentido, por ejemplo, *ibidem*, p. 110. Por el contrario, Tipke, *Steuerrechtsordnung, op. cit.*, pp. 817 y 818, rechaza que el IBI pueda justificarse en el principio de equivalencia. Para el profesor Tipke, el valor de la propiedad inmueble no es un indicador de los gastos del municipio que redundan en la mejora de dicha propiedad. Además, no es posible establecer una equivalencia a nivel individual entre la contribución de cada obligado tributario por el Impuesto y los gastos públicos que han redundado en una mejora de su propiedad. Esto es adecuado para las tasas y las contribuciones especiales establecidas por el municipio en relación con actividades u obras públicas que afectan al suelo o los edificios, cuyo importe se determina a través de los costes en los que el municipio ha incurrido, pero no para un impuesto, pues, por definición, los impuestos se exigen sin que exista una contraprestación por parte del ente impositor.

222 Sobre ello, *vid.*, Schwarting, *op. cit.*, p. 110.

223 Para Schwarting, *ibidem*, pp. 110-111, el *Grundsteuer* es un “buen impuesto local” y en los distintos proyectos de reforma de la financiación local se presenta como uno de los pilares del sistema impositivo local.

224 El caso más significativo probablemente sea el de la ciudad de Berlín, que posee en la actualidad el *Hebesatz* más alto para el IBI-B de toda Alemania. Como se señala en *Industrie- und Handelskam-*

este camino era problemático debido, por un lado, a la exigencia por parte de la normativa de los *Länder* de que los *Hebesätze* del IBI y del IAE mantengan una cierta relación, lo que ha llevado aparejado una subida de este último impuesto y, por otro lado, desde un punto de vista social, los problemas se podrían plantear porque, normalmente, se produce una traslación económica del importe del IBI al arrendatario de los bienes, encareciendo, con ello, el acceso a una vivienda digna. Sin embargo, como explica Schwarting, en la práctica estos dos argumentos en contra de la actual regulación del IBI han perdido importancia, por un lado, porque por lo general los *Länder* han terminado por derogar o suprimir los límites impuestos a los municipios para el ejercicio de su derecho a establecer los tipos de gravamen respecto a la relación proporcional que tenía que existir entre los tipos previstos para el IBI y para el IAE y, por otra parte, porque la situación del mercado de la vivienda se ha distendido o suavizado en Alemania, de forma que el impacto de la subida del IBI sobre los alquileres ha perdido la relevancia económica que se le pronosticaba.²²⁵

7. El Impuesto sobre Actividades Económicas

290. El Impuesto sobre Actividades Económicas (*Gewerbesteuer*) está regulado en la Ley del Impuesto (*Gewerbesteuergesetz*) en la versión publicada en el Boletín Oficial de la Federación el día 15 de octubre de 2002.²²⁶ El objeto del Impuesto está constituido por las empresas situadas en territorio alemán. No están sujetas al Impuesto las profesiones liberales y la agricultura. Originariamente el Impuesto incidía sobre tres elementos de la estructura empresarial o industrial, la suma total de salarios pagados por la empresa (*Lohnsummensteuer*), el patrimonio o capital de la empresa (*Gewerbekapitalsteuer*) y el beneficio empresarial (*Gewerbeertragsteuer*).²²⁷ La derogación del Impuesto sobre Actividades Económicas que recaía sobre los salarios se produjo a partir del 1 de enero de 1980 y supuso, como compensación a los municipios, el aumento del porcentaje de participación de estos en el rendimiento del Impuesto sobre la Renta, que pasó del 14 al 15%.²²⁸ La derogación del Impuesto sobre Actividades Económicas que recae sobre el capital (*Gewerbekapitalsteuer*) se ha producido a partir del 1 de enero de 1998 y ha supuesto, como compensación, el otorgamiento a los municipios de una participación en el IVA. Por tanto, actualmente, el

mer zu Berlin, *Grundsteuer in Berlin*, Dokument-Nr. 22679, mayo de 2008, p. 4, el *Hebesatz* aplicable al IBI-B ha pasado a ser desde el 1 de enero de 2007 del 660% al 810%.

225 Cfr., *ibidem*, p. 111.

226 La cita completa de la Ley reguladora del Impuesto es "*Gewerbesteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I, S. 4167), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 20. Dezember 2008 (BGBl. I, S. 2853)*". [Ley del Impuesto sobre Actividades Económicas en la versión publicada el 15 de octubre de 2002 (BGBl., I, P. 4167), cuya última modificación se ha producido a través del artículo 7 de la Ley de 20 de diciembre de 2008 (BGBl. I, P. 2853)]. La versión originaria de la Ley data de 1 de diciembre de 1936.

227 Cfr., J. Werner, "Local Government Organization and Finance: Germany", en A. Shah, (editor), *Local Governance in industrial Countries*, The World Bank, Washington D. C., 2006, p. 125.

228 Cfr., Schwarting, *op. cit.*, p. 141 y ss.

Impuesto sobre Actividades Económicas recae únicamente sobre el beneficio empresarial.

291. Además, hay que tener en cuenta que, como consecuencia de la introducción en el sistema de financiación de los municipios de la participación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se estableció, como compensación al *Bund* y a los *Länder* por la pérdida recaudatoria que ello suponía, la obligación a cargo de los municipios de satisfacer una cuota (*Umlage*) de la recaudación del Impuesto sobre Actividades Económicas al *Bund* y a los *Länder*. Por tanto, aunque la recaudación total o bruta del Impuesto sobre Actividades Económicas fluye al presupuesto municipal, pues, como hemos visto, a los municipios corresponde en exclusiva la competencia sobre el rendimiento del Impuesto, estos vienen obligados a transferir la correspondiente cuota que se reparte entre el *Bund* y los *Länder*, por lo que desde el punto de vista de la financiación municipal lo importante es la recaudación neta del Impuesto sobre Actividades Económicas, esto es, la recaudación remanente del Impuesto una vez descontada la cuota que hay que transferir a los otros niveles de Hacienda.²²⁹

292. En cuanto a la importancia del IAE para la Hacienda municipal, nos encontramos ante la primera fuente de ingresos de los municipios desde el punto de vista de la capacidad para producir ingresos. Y a ello se une el derecho de los municipios a establecer el tipo de gravamen (*Hebesatz*) en el Impuesto, en los términos que ya hemos visto, por lo que también desde la perspectiva de la autonomía tributaria el Impuesto sobre Actividades Económicas es una pieza clave del sistema de financiación municipal. En el año 2006 la recaudación del IAE ascendió en el conjunto de Alemania a 38.357 millones de euros, correspondiendo 35.088 millones a la recaudación obtenida en los antiguos *Bundesländer* y 3.268 a la recaudación obtenida en los nuevos *Bundesländer* y Berlín este.²³⁰ La importancia proporcional de la recaudación neta del Impuesto en el conjunto de los ingresos impositivos de los municipios es mayor conforme el municipio es más grande en número de habitantes. Así, respecto al año 2006, en los municipios de más de 500.000 habitantes la recaudación neta del Impuesto representa cerca del 60% de los ingresos totales de fuente impositiva, mientras que en los pequeños municipios (de menos de 3.000 habitantes) dicha recaudación representa poco más del 30% del conjunto de ingresos de fuente impositiva.²³¹

229 Como destaca Heine, *op. cit.*, p. 123, la cuota (*Umlage*) es una pieza del sistema de compensación financiera entre los tres niveles de Hacienda y no convierte al Impuesto sobre Actividades Económicas en un impuesto compartido.

230 Según los datos publicados por Statistisches Bundesamt, *Finanzen und Steuern. Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen– und Umsatzsteuerbeteiligungen–*, 2006, (Fachserie 14 Reihe 10.1), Wiesbaden, 2007. (Accesible en www.destatis.de).

231 Según los datos y gráficos publicados por Statistisches Bundesamt, *Finanzen und Steuern. Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen– und Umsatzsteuerbeteiligungen–*, 2006, (Fachserie 14 Reihe 10.1), Wiesbaden, 2007. (Accesible en www.destatis.de).

293. Ello no obstante, el Impuesto sobre Actividades Económicas no está exento de críticas en cuanto a su configuración como impuesto local, debido, sobre todo, a su dependencia de la coyuntura económica, que ha generado grandes dificultades financieras a los municipios en momentos de crisis económica.²³² El Impuesto sobre Actividades Económicas cumple mal el postulado o exigencia de que los impuestos locales tengan una alta continuidad o solidez en cuanto a la recaudación que proporcionan, esto es, que la reacción de los mismos, en términos de rendimiento, a la coyuntura económica deba ser pequeña.²³³ Además, el IAE no contribuye demasiado al logro de uno de los objetivos del sistema impositivo local, cual es el que no se produzcan grandes diferencias o disparidades en la recaudación derivada del mismo entre los distintos municipios, esto es, que la recaudación procedente del sistema impositivo municipal esté repartida de forma proporcionada entre los distintos municipios. Y ello porque el Impuesto produce, ciertamente, grandes disparidades en cuanto a su rendimiento desde el punto de vista territorial, dado que la recaudación que perciba cada municipio va a depender del número de empresas que estén asentadas en el mismo y del beneficio que las mismas puedan obtener. A ello contribuye, además, el que en virtud de las exenciones y beneficios fiscales contemplados en la normativa del impuesto, lo paguen en realidad sólo las medianas y grandes empresas.²³⁴ Lo cual puede conducir también a una gran competencia entre los municipios para atraer el asentamiento de nuevas empresas que sean contribuyentes efectivos del Impuesto.²³⁵

8. Los impuestos municipales sobre el consumo y el gasto local

294. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 105.2 a) GG los *Länder* tienen la competencia legislativa sobre los impuestos que graven el consumo y el gasto local, siempre que estos no sean equivalentes a los impuestos regulados por ley federal. No obstante, los *Länder* pueden delegar en los municipios la competencia para establecer impuestos sobre el consumo y el gasto local (*örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern*).²³⁶ Los dos criterios o condiciones fundamentales para el estable-

232 En este sentido, Werner, *op. cit.*, p. 128, señala que la situación financiera de los municipios alemanes se ha deteriorado considerablemente en años recientes, en parte por el dramático descenso del rendimiento del Impuesto sobre Actividades Económicas en 2001 y 2002.

233 Sobre dicha exigencia, cfr., M. Tröger, *Reform der Gewerbesteuer und Finanzausgleich*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2007, pp. 18 y 19.

234 En este sentido, Tröger, *ibidem*, p. 21. Explica este autor que en Alemania hubo en el año 1998 cerca de 2.400.000 empresas contribuyentes por el impuesto sobre actividades económicas. De las mismas, para cerca de 1.400.000, esto es, para un 60% de contribuyentes, importó la deuda tributaria cero, porque no presentaron una base liquidable positiva.

235 Este efecto de la dependencia del sistema impositivo municipal respecto al Impuesto sobre Actividades Económicas ha sido destacado por F. Zimmermann, *Das System der Kommunalen Einnahmen und die Finanzierung der Kommunalen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland: ein Grundriss*, Köln, 1988, p. 71.

236 Cfr., C. Waldhoff, "Örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern", en H.-G. Henneke, H. Pünder, C. Waldhoff, *op. cit.*, p. 214.

cimiento de estos impuestos son, por un lado, que dichos impuestos no sean equivalentes u homogéneos a otros impuestos regulados por la Federación, con independencia de que se trate de impuestos federales o estatales, y, por otro, que el objeto del impuesto se circunscriba al ámbito territorial del municipio, esto es, que se trate de consumos o gastos (en el sentido de un gasto lujoso o suntuario) que se realiza o produce en el municipio.²³⁷

295. En virtud de la delegación o autorización de los *Länder* los municipios tienen un derecho derivado a “inventar” nuevos impuestos (*Steuerfindungsrecht*) que entren en esa categoría de impuestos sobre el consumo y el gasto local.²³⁸ En este sentido, el fundamento legal para el establecimiento por parte de los municipios de estos impuestos se halla en las leyes de los respectivos *Länder* sobre los ingresos de los Entes Locales (*Kommunalabgabengesetze*), aunque también, respecto a algunos de estos impuestos, como es el caso del impuesto sobre la tenencia de perros (*Hundsteuer*) y del impuesto sobre las diversiones (*Vergnügungsteuer*), algunos *Länder* han dictado leyes específicas.²³⁹ Al respecto, algunos *Länder* han prohibido el establecimiento de determinados impuestos como, por ejemplo, el impuesto sobre la licencia para la venta de bebidas o el impuesto sobre las bebidas (*Getränksteuer*), otros *Länder* someten el establecimiento de estos pequeños impuestos locales a una obligación de autorización o consentimiento previo del *Land*.²⁴⁰ No obstante, lo habitual es que los *Länder* dejen a la discrecionalidad del Ente local el establecimiento y exigencia de estos impuestos, con lo que los mismos se configuran como impuestos facultativos (*Kannsteuer*) para los municipios, si bien, en algunos *Länder* el impuesto sobre la tenencia de perros y el impuesto sobre las diversiones se han considerado como de exigencia obligatoria para los municipios.²⁴¹

296. Con base en la legislación dictada por el respectivo *Land* al respecto, los municipios o agrupaciones de municipios que decidan establecer y exigir algún impuesto incluido en esta categoría de impuestos sobre el consumo y el gasto local, apro-

237 Cfr., Waldhoff, *ibidem*, pp. 214 y ss.

238 Por ello, para García Frías, *op. cit.*, p. 39, “los auténticos tributos propios son sin duda alguna los impuestos sobre el consumo y el gasto locales”. Sin embargo, esta afirmación parece un tanto exagerada, pues, como hemos analizado, respecto a los llamados *Realsteuern* los municipios también pueden ejercer su competencia normativa y regular los tipos de gravamen, de manera que van a influir de una forma decisiva en la cuantía de la deuda tributaria a satisfacer por el Impuesto, aparte de ejercer también determinadas competencias administrativas y de percibir el rendimiento, lo que a nuestro juicio los convierte también en auténticos impuestos propios municipales.

239 Cfr., Schwarting, *op. cit.*, pp. 167-168.

240 *Ibidem*, p. 168.

241 Considera Schwarting (*idem*), que debido a que la tendencia en los últimos años es a configurar los impuestos sobre el consumo y el gasto local como impuestos facultativos para los Entes Locales, éstos deberían poner cuidado en exigir estos impuestos sólo cuando sean realmente necesarios para la satisfacción de sus necesidades financieras.

barán la correspondiente ordenanza reguladora del impuesto. En la misma será el municipio el que dé al respectivo impuesto su fisonomía, regulando no sólo los tipos de gravamen o tarifas del impuesto sino los elementos esenciales del mismo, así como los beneficios fiscales y el procedimiento para llevar a cabo su exacción. La competencia administrativa o de gestión de estos impuestos corresponde a los propios Entes Locales que los hayan establecido. Por lo tanto, será la administración tributaria del municipio la que deberá desarrollar todas las actuaciones encaminadas a la exacción de estos impuestos.²⁴² La competencia sobre el rendimiento, lógicamente, corresponde en exclusiva a los Entes Locales que hayan establecido los respectivos impuestos, si bien, hay que tener presente que en la mayor parte de estos impuestos junto con el objetivo o fin fiscal se encuentra en primer plano un fin extrafiscal. Así, por ejemplo, en el caso del impuesto sobre la tenencia de perros, aparte de la obtención de ingresos, se persigue limitar el número de perros en el municipio.²⁴³

297. Bajo la denominación de pequeños impuestos locales o impuestos sobre el consumo y el gasto local se contemplan en la actualidad fundamentalmente tres tipos de figuras impositivas: el impuesto sobre las diversiones (*Vergnügungsteuer*), el impuesto sobre la tenencia de perros (*Hundsteuer*) y el impuesto sobre la segunda vivienda (*Zweiwohnungsteuer*). La recaudación de estas tres figuras impositivas representa más del 90% de la recaudación total obtenida por los pequeños impuestos locales.²⁴⁴ Además, estos impuestos son los más extendidos, pues el impuesto sobre las diversiones se exige en todos los *Länder* excepto en Baviera, el impuesto sobre la tenencia de perros se exige en todos los *Länder* sin excepción y el impuesto sobre la segunda vivienda, que hace una década era un impuesto más bien esporádico, en la actualidad se exige en todos los *Länder* a excepción de *Saarland*. Veamos a continuación una breve configuración de estos tres impuestos, que, como hemos señalado, son los más importantes dentro de la categoría de los impuestos sobre el gasto y el consumo local.

298. El impuesto sobre la tenencia de perros configura la tenencia de perros como un especial gasto suntuario o lujoso a efectos de determinar el hecho imponible y, además, sirve a un objetivo de política municipal cual es el de determinar y limitar el número de perros en el municipio. El impuesto grava la tenencia de un perro y la base imponible es el número de perros poseídos en el término municipal, aplicándose una tarifa expresada en dinero por cada animal, que suele ser más alta conforme aumenta el número de los perros poseídos por una persona. Además, algunos municipios

242 Como explica Ramallo Massanet, *op. cit.*, p. 132, “ello ha supuesto un importante aumento de los gastos administrativos de los municipios que en ocasiones no se ven compensados tan siquiera por los rendimientos obtenidos”. En este sentido, señala Schwarting, *op. cit.*, p. 171, que muchos municipios han renunciado al establecimiento del impuesto sobre la tenencia de perros por el coste administrativo que representa su exacción.

243 *Ibidem*, p. 170.

244 *Idem*.

han establecido una tarifa especialmente alta para la tenencia de perros de determinadas razas que pueden considerarse como perros peligrosos.²⁴⁵ Normalmente se suelen establecer exenciones para los perros que cumplen determinados servicios, por ejemplo, para los perros-guía de las personas invidentes.

299. En cuanto al impuesto sobre las diversiones, en su mayor parte grava las máquinas automáticas de juego, con independencia de que éstas proporcionen una ganancia al jugador o no.²⁴⁶ El impuesto sobre la segunda vivienda grava la posesión de una segunda residencia. La base imponible, por regla general, es el gasto en alquiler y, en caso de propiedad, una cantidad equivalente. El mismo no sólo se exige en los municipios turísticos, sino que se ha introducido también en muchas ciudades, gravando segundas viviendas, por ejemplo, las que utilizan los estudiantes desplazados a una ciudad que tiene Universidad. El impuesto cumple una clara finalidad fiscal y ha cobrado una gran importancia sobre todo en los municipios turísticos. La justificación que se ha dado para la introducción de este impuesto parece estribar en que el poseedor de una segunda residencia al utilizar la misma se beneficia de las infraestructuras y servicios públicos del municipio en el que está enclavada y, sin embargo, al no ser un habitante empadronado en el municipio no computa a efectos de la determinación de la participación del mismo en el impuesto sobre la renta ni tampoco a efectos del sistema de compensación financiera local.²⁴⁷

300. En cuanto a la importancia de los impuestos sobre el gasto y el consumo local para la Hacienda municipal, en 2005 la recaudación de los mismos rondó los 565 millones de euros en toda Alemania, lo que representa una cantidad superior a la recaudada por el IBI-A.²⁴⁸ En la actualidad el volumen absoluto de la recaudación de estos impuestos ha decrecido, sobre todo, a consecuencia de la transformación del impuesto que grava las transmisiones de inmuebles (*Grunderwerbsteuer*) en un impuesto estatal (de los *Länder*). Dicha recaudación se sitúa en torno al 1% del total de ingresos de fuente impositiva que perciben los municipios.²⁴⁹ La valoración de estos pequeños impuestos locales ha de ser muy positiva desde el punto de vista de la autonomía tributaria de los municipios, pues en relación con los mismos los municipios pueden ejercer un auténtico derecho a inventar impuestos. No obstante, hay que tener en cuenta el importante límite que supone el principio de no equivalencia con otros impuestos regulados por ley federal, consagrado en el propio artículo 105.2 a) GG, que ha puesto tradicionalmente a los impuestos estable-

245 *Ibidem*, pp. 170-171, que explica que, no obstante, el establecimiento de un tipo de gravamen o tarifa para una determinada raza o clase de perros no puede ser tan alto que constriña totalmente la tenencia de estos perros por parte de los habitantes del municipio.

246 *Ibidem*, p. 171.

247 *Ibidem*, p. 173.

248 De ahí que señale Schwarting (*ibidem*, p. 169), que estos impuestos en su conjunto no representan para el presupuesto de los municipios una "bagatela".

249 *Idem*.

cidos por los municipios bajo sospecha, siendo numerosas las ocasiones en las que el Tribunal Constitucional alemán ha debido pronunciarse sobre la conformidad a la GG de los mismos.²⁵⁰

9. La participación de los municipios en el impuesto sobre la renta de las personas físicas

9.1. La introducción en el sistema de financiación municipal de la participación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

301. Fue la reforma del sistema de financiación municipal acometida en Alemania en el año 1969, que supuso la reforma de la Constitución financiera y la aprobación de la Ley de Reforma Financiera Municipal (*Gemeindefinanzreformgesetz*),²⁵¹ la que introdujo por primera vez la participación de los municipios en el rendimiento de determinados impuestos comunes o compartidos entre la Federación y los Estados.²⁵² Así lo prescribe, respecto al impuesto sobre la renta, el artículo 106.3.1) en conexión con el 106.5.1), ambos de la Constitución alemana. El porcentaje de la participación de los municipios en el rendimiento del impuesto sobre la renta tiene que ser determinado por el legislador federal mediante una ley que requiere de la aprobación del Senado federal (*Bundesrat*).²⁵³ Inicialmente, a partir del 1 de enero de 1970, el porcentaje de participación de los municipios en el rendimiento del impuesto sobre los salarios y del impuesto sobre la renta liquidable se fijó por la *Gemeindefinanzreformgesetz* en el 14%. En 1980 este porcentaje aumentó al 15% como consecuencia de la derogación en el impuesto municipal sobre actividades económicas (*Gewerbesteuer*) del gravamen que recaía sobre la suma total de los salarios pagados por el contribuyente de este impuesto sobre actividades económicas. Se trataba, por tanto, con el aumento en un 1% del porcentaje de participación municipal en el impuesto sobre la renta, de compensar la pérdida de recursos económicos procedentes del Impuesto sobre Actividades Económicas que experimentarían los municipios con la derogación del gravamen que el mismo hacía depender de la suma total de salarios satisfechos por el titular de la actividad económica.²⁵⁴ Actualmente, por tanto, se mantiene como porcentaje de la participación municipal en el impuesto sobre los salarios y en el impuesto sobre la renta el 15%, según prescribe el artículo 1 de la *GFRG*.

250 Sobre ello, cfr., García Frías, *op. cit.*, pp. 39 y ss.

251 Se trata de la *Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz)*, de 8 de septiembre de 1969, que ha sufrido numerosas reformas desde su aprobación. Actualmente se cita atendiendo a la redacción de la publicación de 4 de abril de 2001 (BGBl. I, P. 482), cuya última modificación se ha producido a través del artículo 11 de la Ley de 14 de agosto de 2007 (BGBl. I, P. 1912). En este trabajo la identificaremos con sus siglas en alemán, *GFRG*.

252 Cfr., Schwarting, *op. cit.*, p. 141.

253 Cfr., H.-G. Henneke, *Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder*, 3ª ed., Kommunal und Schul, Wiesbaden, 1998, p. 110.

254 Cfr. Schwarting, *op. cit.*, p. 141.

302. Desde el 1 de enero de 1994, además, se ha establecido un porcentaje de participación del 12% en la recaudación procedente de las retenciones que se practican en la fuente sobre los intereses (*Zinsabschlag*). Estas retenciones sobre los intereses constituyen una parte de los rendimientos del capital, en concreto, los derivados de la cesión a terceros de capitales propios, bien por cesión de tales capitales a entes públicos, bien por cesión de capitales a las entidades financieras a través de depósitos de dinero a la vista, depósitos a plazo o depósitos en cuentas de ahorro.²⁵⁵ Según el Derecho aplicable hasta esa fecha la recaudación por las retenciones practicadas en la fuente sobre los intereses se repartían por mitad entre el *Bund* y los *Länder*. Si no se hubiese modificado la *Gemeindefinanzreformgesetz*, otorgando específicamente un porcentaje de participación del 12% a los municipios en la recaudación de las retenciones sobre los intereses, lo establecido en la Ley de Retenciones sobre los Intereses (*Zinsabchlagsgesetz*), por cuanto implica una minoración de los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta, habría provocado consecuentemente una minoración de los ingresos que los municipios perciben de su participación en el rendimiento del impuesto sobre la renta.²⁵⁶

303. La Ley de Reforma de la Imposición Empresarial de 2008 (*Unternehmenssteuerreformgesetz 2008*), de 14 de agosto de 2007,²⁵⁷ ha introducido una modificación en este punto en el artículo 1 de la *GFRG*. Si bien, esta modificación, a tenor de lo señalado en el artículo 14 de la mencionada Ley de Reforma de la Imposición Empresarial, ha entrado en vigor el 1 de enero de 2009. La modificación consiste en que en vez de hacerse referencia a la participación en las retenciones practicadas en la fuente sobre los intereses (*Zinsabschlag*), se introduce en el artículo 1.1) de la *GFRG* la referencia a la participación del 12% en la recaudación del impuesto sobre el beneficio del capital (*Kapitalertragsteuer*), según lo señalado en el artículo 43, apartado 1.1) números 6, 7, y 8-12, así como el apartado 2 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (*Einkommensteuergesetzes*).²⁵⁸ En realidad, bajo esa denominación de Impuesto sobre el beneficio del capital (*Kapitalertragsteuer*) lo que contempla el artículo 43 y siguientes de la Ley del Impuesto sobre la Renta son las retenciones sobre el beneficio o rendimiento del capital (*Steuerabzug vom Kapitalertrag*).

304. De acuerdo con lo establecido en el artículo 106.5.3) GG una ley federal puede autorizar a los municipios a fijar tipos o tarifas (*Hebesätze*) sobre la participación municipal en el impuesto sobre la renta. Estos tipos de recaudación o de gravamen entendemos que pueden funcionar, bien como una especie de recargo

255 Cfr. BMF-Dokumentation, *Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeindefinanzreform*, (Hrsg.) Bundesministerium der Finanzen, Referat Presse, Bonn, 2007, p. 5.

256 En este sentido, BMF-Dokumentation, *op. cit.*, p. 5.

257 *Bundesgesetzblatt*, I, página 1912, de 17 de agosto de 2007.

258 El artículo 11.1) de la *Unternehmenssteuerreformgesetz 2008* es el que ha introducido esta modificación en la *Gemeindefinanzreformgesetz*.

municipal sobre la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, bien, más propiamente, como una auténtica tarifa municipal del impuesto sobre la renta. En ambos casos cabría diferenciarlos de lo que constituye en sentido estricto la participación en el rendimiento del impuesto, dado que implicarían ya un ejercicio de poder tributario para establecer y exigir impuestos, que respondería a la propia política fiscal del municipio y entrañaría, lógicamente, un amplio grado de corresponsabilidad fiscal.²⁵⁹ Sin embargo, hasta la fecha no se ha hecho uso de esta posibilidad que ofrece la Constitución, pues la Ley federal llamada a efectuar esa autorización, que sería la Ley de Reforma Financiera Municipal (*Gemeindefinanzreform*) no ha articulado tal posibilidad, introduciendo la horquilla de tipos o la tarifa (*Hebesatz*) que podrían establecer los municipios que así lo considerasen oportuno.²⁶⁰

9.2. La finalidad de la participación de los municipios en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

305. La finalidad perseguida con la reforma de la Constitución financiera y con la Ley de Reforma Financiera Municipal (*Gemeindereformgesetz*), de 8 de septiembre de 1969, a través de la introducción de la participación de los municipios en el rendimiento del impuesto sobre la renta ha sido la de mejorar tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo el sistema de recursos impositivos percibidos por los municipios.²⁶¹ Ello ha supuesto también, como otra pieza del mismo mecanismo, la introducción de una cuota o contribución (*Umlage*) que los municipios tienen que atribuir al *Bund* y a los *Länder* en el Impuesto sobre Actividades Económicas, como compensación por la pérdida recaudatoria que para estos implica la participación municipal en el impuesto sobre la renta.²⁶² Antes de la reforma de la financiación municipal el Impuesto sobre Actividades Económicas constituía la principal fuente de ingresos del sistema impositivo municipal, representando la recaudación por este impuesto en muchos municipios aproximadamente un 80% del conjunto de los ingresos impositivos.²⁶³ Esto implicaba una casi total dependencia del volumen de ingresos impositivos municipales respecto a la recaudación obtenida del Impuesto sobre Actividades Económicas, lo cual era perjudicial, por la

259 Como señala Ramallo Massanet, *op. cit.*, pp. 141 y 142, “la Ley de Reforma Financiera Municipal, al no recoger la posibilidad del artículo 106, V, último inciso, de la Constitución reformada, dejó en suspenso la existencia de un verdadero impuesto municipal sobre la renta, convirtiéndose dicha participación en una pura transferencia de ingresos, obtenidos en la recaudación del impuesto, calculada en base a la capacidad tributaria local. La verdadera corrección cualitativa del sistema financiero municipal depende de que sea real el derecho de los municipios a establecer sus tarifas, con lo cual estaríamos ante un impuesto municipal en lugar de lo que es hoy, una asignación de ingresos del estado a la comunidad local.”

260 Cfr., BMF-Dokumentation, *op. cit.*, pp. 5 y 6.

261 Cfr., Troger, *op. cit.*, p. 43.

262 Cfr., Schwarting, *op. cit.*, p. 141.

263 Cfr., BMF-Dokumentation, *op. cit.*, p. 3.

influencia tan grande que en la recaudación de este impuesto tenía y tiene la coyuntura económica.²⁶⁴

306. Por ello, con la introducción de la cuota o participación del *Bund* y de los *Länder* en el Impuesto sobre Actividades Económicas en conexión con la introducción de la participación de los municipios en el impuesto sobre la renta se ha pretendido una mejora estructural de la distribución territorial entre los distintos municipios de la recaudación impositiva.²⁶⁵ Al efectuarse el reparto de la participación en el impuesto sobre la renta entre los distintos municipios en función del número de contribuyentes del impuesto que tengan su residencia en el respectivo municipio y de la contribución por el impuesto realizada por los mismos, lógicamente, la distribución intermunicipal de los recursos procedentes de la participación en el impuesto sobre la renta es mucho más uniforme que la recaudación que los distintos municipios obtienen del Impuesto sobre Actividades Económicas, además de que, como tendremos ocasión de analizar posteriormente, en la distribución de la participación del impuesto sobre la renta entre los distintos municipios existe también un mecanismo de nivelación que intenta corregir las grandes diferencias que pudiesen generarse en el reparto entre los distintos municipios.²⁶⁶ A ello se une, como hemos señalado más atrás, que desde un punto de vista cuantitativo la participación en el impuesto sobre la renta supone un aumento importante de los ingresos de fuente impositiva para muchos municipios respecto a la recaudación obtenida por el Impuesto sobre Actividades Económicas.

9.3. La determinación de la participación municipal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

9.3.1. El reparto de la recaudación del impuesto entre los distintos Länder

307. Para la determinación o cómputo del importe de la participación en el impuesto sobre la renta que corresponde a cada municipio ha de partirse, en primer lugar, del rendimiento total que el impuesto ha proporcionado en el conjunto del Estado federal. Como primera medida se realiza un reparto de esta recaudación total entre los distintos Estados federados, esto es, se produce un reparto en el plano estatal entre

264 Como destaca Tröger, *op. cit.*, p. 22, el Impuesto sobre Actividades Económicas, al gravar el beneficio empresarial, depende mucho en cuanto a su rendimiento de la coyuntura económica, de forma que, por ejemplo, en muchos municipios los ingresos procedentes de este impuesto tienen una fatal dependencia de la situación económica que atraviese una gran empresa instalada en el municipio.

265 *Ibidem*, pp. 33 y 34.

266 Como concluye el Arbeitgruppe Kommunalpolitik de la Friedrich Ebert Stiftung, "Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer", *Wegbeschreibung für die Kommunale Praxis*, Fi-30, 2003, p. 1, con la reforma de la financiación municipal de 1969 se han reducido las diferencias de potencia impositiva existentes entre los distintos municipios.

los distintos *Länder*, que estará en función de la recaudación del impuesto obtenida en cada uno de ellos. A tal efecto, se utiliza como criterio de reparto el principio de la residencia habitual o domicilio del contribuyente (*Wohnsitzprinzip*), considerándose producida en el territorio de un *Land* la recaudación del impuesto procedente de los contribuyentes que tengan su residencia habitual en ese *Land*. Se ha descartado, por tanto, la utilización del principio del lugar del cobro del impuesto (*Vereinnahmungsprinzip*) como criterio de reparto de la recaudación entre los distintos *Länder*, pues este criterio podría producir importantes distorsiones en dicha distribución, dado que muchas grandes empresas satisfacen en el lugar en el que radica su sede central el impuesto sobre los salarios de todas sus sucursales.²⁶⁷ Esta última circunstancia puede producirse porque aunque el deudor del impuesto es el trabajador o perceptor del salario, al empleador le corresponde la obligación legal de practicar una retención en concepto de impuesto sobre el salario respecto a cada pago que realice al trabajador y queda obligado frente a la Administración Tributaria a cumplir con la obligación de efectuar el pago del impuesto a cuenta del trabajador. Esto es, la obligación de pago del impuesto corresponde a cada empresa pagadora de los rendimientos sujetos situada en el territorio alemán, tanto en relación con empleados que tengan su residencia habitual en el mismo como en relación con los empleados que no la tengan.

308. Hay que tener presente que la participación municipal en el impuesto sobre la renta no se descuenta de la participación que corresponde al *Bund* ni de la participación que corresponde a los *Länder*, sino que de la recaudación total del impuesto se descuenta en primer lugar la participación que corresponde a los municipios y la cantidad restante se distribuye por mitad entre el *Bund* y los *Länder*.²⁶⁸ Esto supone, en definitiva, que a los municipios se atribuye el 15% de la recaudación total del impuesto sobre el salario y del impuesto sobre la renta liquidable y que el *Bund* y los *Länder* perciben cada uno el 42,5% de la recaudación total del impuesto por esos conceptos. En el caso de la recaudación procedente de las retenciones sobre los intereses o, como se le denomina a partir del 1 de enero de 2009, del impuesto sobre el beneficio del capital (*Kapitalertrag steuer*), el porcentaje que perciben los municipios es del 12% de la recaudación, distribuyéndose el resto por mitad entre el *Bund* y los *Länder*. En el caso de la participación municipal en el impuesto sobre la renta no se produce ningún descuento previo de la recaudación total a favor del *Bund*, como sí sucede, en cambio, en el caso de la participación municipal en el IVA, respecto a la cual el *Bund* percibe un porcentaje como compensación por el pago de las pensiones, que se descuenta del importe de la recaudación total del impuesto

267 Cfr., Schwarting, *op. cit.*, p. 142.

268 Como se señala en Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, "Anteil aus der Einkommensteuer für die Gemeinden", *Statistik Aktuell*, Stuttgart, 2006, p. 1, (disponible en www.statistik.bw.de), "los municipios reciben de cada euro del impuesto sobre el salario y del impuesto sobre la renta 15 céntimos, el resto de ese impuesto compartido se reparte por mitad entre el *Bund* y los *Länder*."

antes de aplicar las reglas de reparto entre los tres entes político-territoriales que participan en el rendimiento del IVA.

309. Asimismo, respecto al reparto del rendimiento del Impuesto en el plano estatal entre los distintos *Länder* fin de determinar el importe de la participación municipal en el impuesto, se lleva a cabo, como hemos señalado, en función del criterio de la residencia habitual de los contribuyentes del impuesto y, consecuentemente, del pago o contribución que los mismos han realizado por este impuesto, pero no existen respecto a tal reparto medidas de compensación entre los distintos *Länder* que tiendan a nivelar territorialmente el rendimiento o recaudación asignado a cada uno de ellos.²⁶⁹ Con lo cual, el volumen financiero procedente de la recaudación del impuesto obtenida en cada uno de los *Länder*, que constituye la magnitud de partida para la determinación del importe de la participación en el rendimiento del impuesto que corresponde a cada municipio, va a depender en cierta medida de cuál sea el nivel de renta en el respectivo *Land*, así como del número de contribuyentes del impuesto que tengan su residencia habitual en el mismo. Ello puede determinar, en definitiva, la existencia de diferencias interestatales en el reparto o territorialización de la recaudación del impuesto sobre la renta y estas diferencias, lógicamente, van a tener influencia en la determinación del importe de la participación en el impuesto que corresponda a cada municipio, pues el 15% de la recaudación del impuesto sobre el salario y del impuesto sobre la renta liquidable y el 12% de la recaudación del *Kapitalertragsteuer*, en ambos casos, producida en cada uno de los *Länder*, constituye la magnitud que ha de repartirse entre todos los municipios del respectivo *Land*.

310. Resumiendo, el primer paso para la determinación del importe de la participación de cada municipio en el impuesto sobre la renta está constituido por la determinación de la recaudación del impuesto producida en el respectivo *Land*. El 15% de la recaudación producida en cada *Land* correspondiente al impuesto sobre el salario y al impuesto sobre la renta liquidable y el 12% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre el beneficio del capital constituye la masa financiera que ha de distribuirse entre los municipios del respectivo *Land*.

9.3.2. El reparto entre los municipios del respectivo Land de los recursos de la participación municipal en el impuesto sobre la renta

a) La determinación del coeficiente de reparto que corresponde a cada municipio (Schlüsselzahl)

311. La distribución entre los distintos municipios de esa masa financiera que constituye la participación municipal en el impuesto sobre la renta se realiza a tra-

269 Como señala Schwarting, *op. cit.*, p. 142, a efectos de hacer el reparto de la recaudación del impuesto sobre la renta entre los distintos *Länder* para la determinación del importe de la participación municipal en el impuesto no se efectúa una compensación de las diferencias de potencia impositiva (*Steuerkraftdifferenzen*) entre los *Bundesländer*.

vés de la determinación de la cuota o importe que de la misma corresponde percibir a cada municipio específicamente. Para la fijación de esa cuota ha de calcularse o determinarse un tipo o coeficiente (*Schlüsselzahl*), que expresa la proporción en que cada uno de los municipios va a participar de la referida masa financiera y que, en última instancia, va a determinar el importe de la cuota o cantidad financiera que en concepto de participación en el impuesto sobre la renta se va a atribuir a cada municipio. La determinación del respectivo coeficiente que determina la cuota de cada municipio en el importe global de la participación municipal en el impuesto sobre la renta (*Schlüsselzahl*) entraña un complejo procedimiento en el que, básicamente, hay que proceder a la territorialización o reparto entre los distintos municipios de la recaudación del impuesto sobre la renta.²⁷⁰ Si bien, en este caso, sí que se aplica, como veremos seguidamente, un mecanismo de nivelación tendente a compensar las diferencias más grandes que puedan existir entre los distintos municipios.

a1) El criterio de reparto: la contribución en el impuesto sobre la renta realizada por los residentes en cada municipio

312. El primer paso para la determinación del respectivo *Schlüsselzahl* está constituido, por tanto, por el reparto de la recaudación total del impuesto sobre la renta obtenida en el respectivo *Land* entre todos los municipios del mismo. A tal fin, el criterio para proceder al reparto o territorialización municipal de la recaudación del impuesto sobre la renta va a ser nuevamente el principio de la residencia habitual o domicilio del contribuyente, efectuándose dicho reparto en función de la contribución o pago del impuesto realizado por los habitantes del respectivo municipio.²⁷¹ Ello constituye una exigencia constitucional, pues el artículo 106.5) GG establece que los *Länder* deben distribuir la participación en el impuesto sobre la renta a sus municipios sobre la base de los pagos efectuados por sus habitantes en concepto de impuesto sobre la renta.

a2) El sistema de límites máximos de renta gravada determinantes de la contribución o carga tributaria por el impuesto a tomar en consideración (Sockelbeträge)

313. Ahora bien, a tal efecto, se establece un mecanismo nivelador para evitar que las mayores diferencias de renta existentes entre los habitantes de los distintos municipios tengan influencia en la determinación del coeficiente que indica la propor-

270 Aludimos con ello al impuesto sobre el salario (*Lohnsteuer*) y al impuesto sobre la renta liquidable (*veranlagte Einkommensteuern*), que son los que se tienen en cuenta para la determinación del coeficiente de reparto (*Schlüsselzahl*). Una vez determinado dicho coeficiente de reparto también se aplicará el mismo sobre los recursos procedentes de las retenciones sobre los intereses para determinar el volumen de recursos que corresponde percibir a cada municipio.

271 Cfr., Schwarting, *op. cit.*, p. 142.

ción en que cada municipio participa en el importe global que es objeto de reparto, esto es, en la masa financiera constituida por la participación municipal en el impuesto sobre la renta. Consiste tal mecanismo, de acuerdo con lo señalado en el artículo 3.1) de la *GFRG*, en que no se va a tomar en cuenta la carga tributaria total soportada por cada contribuyente en el impuesto sobre la renta, sino sólo la carga tributaria soportada por el impuesto que derive, como máximo, de unos determinados límites de renta gravada, cuya cuantía está fijada según que los contribuyentes tributen individual o conjuntamente (en este último caso para los cónyuges).²⁷² Esta carga tributaria básica que como máximo se va a tomar en cuenta respecto a cada contribuyente del impuesto residente en el municipio (*Sockelaufkommen*) viene representada actualmente por la carga tributaria que corresponda a una renta gravada de 30.000 euros, en el caso de tributación individual, o a una renta gravada de 60.000 euros, en el caso de tributación conjunta. Esto es, dichos límites máximos de renta gravada (*Sockelbeträge* o *Höchstbeträge*) determinarían la carga tributaria que derive de aplicar la tarifa prevista para la tributación individual a una base liquidable de 30.000 euros o la carga tributaria que derive de aplicar la tarifa prevista para la tributación conjunta a una base liquidable de 60.000 euros.²⁷³

314. Con la aplicación de estos límites máximos de renta gravada en el cómputo de la carga tributaria soportada en el impuesto sobre la renta por los habitantes del municipio no se tiene en cuenta la carga tributaria correspondiente a los niveles de renta más altos percibidos por los habitantes del respectivo municipio, esto es, la carga tributaria que se corresponda con niveles de renta que se sitúen por encima de los 30.000 euros en tributación individual o de los 60.000 euros en tributación conjunta. Con ello se evita, lógicamente, que las rentas más altas percibidas por los habitantes de cada uno de los municipios tengan influencia en la determinación del coeficiente de participación de cada municipio en la recaudación del impuesto sobre la renta que es objeto de reparto entre todos ellos.²⁷⁴ Lo cual lleva

272 Para referirse a esos límites máximos de renta gravada determinantes de la contribución o pago del impuesto realizada por cada contribuyente residente en el municipio a tener en cuenta para la determinación del coeficiente de reparto de la participación municipal en el impuesto sobre la renta que corresponde a cada uno de los municipios de un Land, se suelen utilizar los términos *Sockelbeträge*, (cantidades básicas), *Höchstbeträge* (cantidades máximas) o *Kappungsgrenze*, que cabría traducir literalmente como "límites de corte".

273 Explica J.-M. Gutsche, *Fiskalische Gesamtbilanz für Kommunen bei der Ausweisung von Neubaugebieten*, European Centre for Transportation und Logistics, Technische Universität Hamburg, Hamburg, 2003, (disponible en <http://www.vsl.tu-hamburg.de>), que la contribución básica (*Sockelaufkommen*) a tener en cuenta como límite máximo en la determinación del *Schlüsselzahl* estaba fijada en 2003 en la contribución correspondiente a una renta gravable de 30.000 euros según la tarifa prevista para la tributación individual (*Grundtabelle*) y a una renta gravable de 60.000 euros según la tarifa prevista para la tributación conjunta (*Splittingtabelle*), lo cual determinaba que el valor máximo de la carga tributaria soportada por cada contribuyente que se podía tomar en cuenta a tal efecto era de 7.136 euros en los casos de aplicación de la tarifa básica (tributación individual) y de 14.271 euros en los casos de tributación conjunta.

274 Cfr., BMF-Dokumentation, *op. cit.*, p. 10.

aparejado un efecto nivelador o de compensación en el reparto de la masa total de recursos procedentes de la participación en el impuesto sobre la renta. Lógicamente, la compensación o nivelación se producirá a favor de aquellos municipios que cuenten con una menor potencia recaudatoria en el impuesto, atendiendo al nivel de renta y a la carga tributaria soportada por los contribuyentes del mismo que sean residentes en el municipio. Dicha compensación o nivelación se realiza a costa de los municipios con mayor potencia recaudatoria en el impuesto sobre la renta, esto es, de aquellos municipios cuyos habitantes como término medio cuenten con un mayor nivel de renta.²⁷⁵

315. El efecto nivelador es mayor cuanto más bajo se fijen los límites máximos de renta gravada determinantes de la carga tributaria soportada por los contribuyentes en el impuesto sobre la renta que es tomada en consideración para la determinación del coeficiente de participación de cada municipio en la recaudación del impuesto que es objeto de reparto. En el caso extremo podría llegar a producirse un reparto del importe de la participación municipal en el impuesto sobre la renta no en función de la potencia impositiva de cada municipio, esto es, de la recaudación del impuesto producida en cada municipio, sino en función del número de contribuyentes residentes en cada municipio. Sin embargo, si esto llegase a producirse sería contrario a la Constitución, cuyo artículo 106 ordena expresamente que el reparto de la participación en el impuesto sobre la renta entre los distintos municipios se realice atendiendo a la carga tributaria que por el impuesto soporten los residentes de cada municipio. Por ello, esos límites (*Sockelbeträge*) son, normalmente, incrementados de tiempo en tiempo.²⁷⁶

316. En el caso contrario, cuanto más alto se fijen los referidos límites (*Sockelbeträge*), menor es el efecto nivelador en el reparto de los recursos procedentes de la participación municipal en el impuesto sobre la renta y, lógicamente, a efectos de tal reparto resulta mucho más determinante el nivel de renta y, consecuentemente, la carga fiscal soportada por los residentes de cada municipio. Lo cual, además, podría producir un fortalecimiento del nivel de renta de los residentes en los municipios que soportan una mayor carga tributaria en el impuesto sobre la renta, dado que estos municipios obtendrían un alto nivel de financiación procedente de la participación municipal en el impuesto sobre la renta, lo que, aparte del efecto redistributivo que podría producirse a través del gasto público, podría permitir a estos municipios reducir otros tributos que exigen de sus ciudadanos.

275 Respecto a las diferencias en los niveles de renta que puedan existir entre unos municipios y otros, por ejemplo, señala, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, "Ateil...", *op. cit.*, p. 2, que en el Estado de Baden-Württemberg se observa un mayor nivel de renta en los centros de mayor actividad económica –región de Stuttgart, Karlsruhe y Mannheim– en los que la recaudación por contribuyente supera la media estatal, así como en las áreas de gran concentración urbana.

276 Cfr., BFM-Dokumentation, *op. cit.*, p. 10.

317. Los límites máximos de renta gravada que dan lugar a la carga tributaria tomada en consideración para el reparto intermunicipal de la participación en el impuesto personal sobre la renta (*Sockelbeträge*) han de ser establecidos por la *Gemeindefinanzreformgesetz*, lógicamente, como hemos señalado, suelen ir aumentando con el paso del tiempo. En la actualidad esos límites han quedado establecidos en 30.000 y 60.000 euros, según la tributación sea individual o conjunta, y, además, se han igualado los límites aplicables tanto en los antiguos *Bundesländer* como en los nuevos *Bundesländer*, esto es, en los *Länder* que formaban parte de la extinguida República Democrática de Alemania antes de la reunificación.²⁷⁷ Respecto a los nuevos *Länder* el procedimiento para la determinación del coeficiente de participación de cada municipio en los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta se basó inicialmente en el número de habitantes de cada municipio y fue aplicado hasta el 31 de diciembre de 1996, puesto que hasta esa fecha no se disponían respecto a estos *Länder* de las estadísticas elaboradas por el Ministerio Federal de Hacienda sobre la recaudación del impuesto personal sobre la renta que habían de servir de base para el reparto de la recaudación entre los distintos municipios.²⁷⁸ A partir de esa fecha se utilizó también en estos nuevos *Länder* el mismo procedimiento que se venía utilizando en los antiguos *Länder*, pero debido al menor nivel de renta que de media presentaban los habitantes de los nuevos *Bundesländer*, los límites de renta gravada determinantes de la contribución máxima por el impuesto a tomar en consideración se establecieron por debajo de los límites aplicables en los antiguos *Bundesländer*. Así, en el período inicial en el que se aplicó el procedimiento basado en los *Sockelbeträge* a los nuevos *Länder*, de 1997 a 1999, esos límites se fijaron para los nuevos *Länder* en 25.000 y 50.000 euros, según se tribute individual o conjuntamente, respectivamente, frente a los 40.000 y 80.000 euros fijados para los antiguos *Länder*. El último período en el que ha existido una diferenciación al respecto entre los antiguos y los nuevos *Länder* ha sido el comprendido entre los años 2003-2005, en el que los límites aplicables en los nuevos *Länder* eran de 25.000/50.000 euros frente a los 30.000/60.000 aplicables en los antiguos *Länder*. A partir del 1 de enero de 2006 esos límites se han unificado para los nuevos y los antiguos *Länder*, estando vigentes en principio hasta 2008 los indicados límites de 30.000 y 60.000 euros según la declaración sea individual o conjunta.²⁷⁹

277 El artículo 1 de la Séptima Ley de Modificación de la Ley de Reforma Financiera de los Municipios, de 26 de abril de 2006, (*Siebentes Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes*), ha modificado el artículo 3 de la *Gemeindefinanzreformgesetz*, fijando los límites determinantes de las *Sockelbeträge* en 30.000 y 60.000 euros tanto en los antiguos como en los nuevos *Bundesländer*.

278 Como se observa en BMF-Dokumentation, *op. cit.*, p. 18, el año base respecto a las estadísticas de recaudación en el impuesto personal sobre la renta que regía la determinación del coeficiente de participación de cada municipio en los ingresos procedentes del impuesto que eran objeto de reparto para los años 1994-96 eran las del año 1989 y para el período 1997-1999, las del año 1992, respecto al cual ya sí se contaba con la información referente a los nuevos *Länder*.

279 *Ibidem*, pp. 18 y 21.

a3) *Las estadísticas del impuesto correspondientes a un determinado año-base de recaudación*

318. Para la territorialización o reparto de la recaudación del impuesto sobre la renta entre los distintos municipios de un *Land* se utilizan las estadísticas del impuesto sobre la renta que son aprobadas por el Ministerio Federal de Hacienda. Estas estadísticas constituyen, por tanto, el instrumento fundamental para la determinación del coeficiente (*Schlüsselzahl*) que corresponde a cada municipio para la cuantificación de su cuota en los ingresos procedentes de la participación municipal en el impuesto sobre la renta. A tal efecto, se tiene que fijar por parte del Ministerio Federal de Hacienda un año-base de recaudación y las estadísticas del impuesto sobre la renta correspondientes a este año-base se van a aplicar durante un período de tres años en el procedimiento de determinación del referido coeficiente o *Schlüsselzahl*. Quiere esto decir que los datos relevantes para la determinación del respectivo coeficiente de participación municipal, esto es, los contribuyentes del impuesto residentes en el municipio y la carga tributaria que soportan por el mismo, serán los que refleje la estadística del Impuesto sobre la renta correspondiente al año-base de recaudación y que, una vez fijado el coeficiente en función de esos datos, el mismo permanecerá constante durante los tres años de aplicación de la estadística correspondiente al año-base de recaudación considerado, a salvo de que se pudiese producir en ese intervalo una modificación de las *Sockelbeträge*, lo cual no suele suceder, pues, en su caso, la modificación de estos límites máximos de carga tributaria a tomar en consideración para la determinación del coeficiente de participación de cada municipio en los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta se hace coincidir con la adopción de la estadística del impuesto correspondiente a un nuevo año-base de recaudación.

319. Para el período comprendido entre los años 2006-2008 el año-base de recaudación que se ha establecido es el 2001, por lo que los datos relativos al impuesto sobre la renta necesarios para la determinación del coeficiente de participación de cada municipio en los años 2006, 2007 y 2008 son los derivados de las estadísticas del Impuesto correspondientes al año 2001.²⁸⁰ A tal efecto, señala el artículo 3.1), *in fine*, de la *GFRG* que para el cálculo de la carga tributaria soportada en el impuesto sobre la renta por cada municipio se tendrá en cuenta la residencia de los obligados tributarios que figure en las estadísticas elaboradas por el Ministerio Federal de Hacienda correspondientes al año-base que se tome en cuenta. El artículo 3.3) de la *GFRG* autoriza al Ministerio Federal de Hacienda a establecer otras disposiciones comple-

280 Este nuevo año-base de recaudación ha sido fijado por el Ministerio Federal de Hacienda mediante un Reglamento de 27 de septiembre de 2005 (*Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 2006, 2007 und 2008*), cuya entrada en vigor se ha producido el 1 de enero de 2006 y que, tal y como prescribe el artículo 3.3) de la *GFRG*, que es el precepto legal que habilita al Ministerio Federal de Hacienda para aprobar esta norma, ha necesitado de la aprobación o consentimiento del Senado Federal (*Bundesrat*).

mentarias para la determinación de los coeficientes de participación municipales en los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta que son objeto de reparto. Tal complemento o desarrollo de lo señalado en la *GFRG* ha de efectuarse mediante una norma de rango reglamentario (*Rechtsverordnung*) cuya aprobación requiere el consentimiento del Senado federal (*Bundesrat*).

a4) La fijación del valor del coeficiente de reparto (*Schlüsselzahl*)

320. El coeficiente de reparto de la participación municipal en el impuesto sobre la renta que corresponde a cada municipio es el resultado del cociente entre la carga tributaria por el impuesto soportada en el municipio en cuestión, computada teniendo en cuenta los límites máximos o *Sockelbeträge*, es decir, la carga tributaria soportada por los contribuyentes residentes en el municipio por la renta gravada que no supere esos límites máximos representados por los *Sockelbeträge*, y la carga total por el impuesto soportada por el conjunto de municipios del correspondiente *Land* entre los que se lleva a cabo el reparto de la participación, computada también respecto a la renta gravada que no supere los límites representados por los *Sockelbeträge*.

$$\text{Schlüsselzahl} = \frac{\text{Recaudación del impuesto sobre la renta obtenida en el municipio correspondiente a la renta gravada situada dentro de los límites máximos establecidos, (Sockelbeträge), según las estadísticas del año-base de recaudación.}}{\text{Recaudación total del impuesto obtenida en el respectivo Land correspondiente a la renta gravada situada dentro de los límites máximos establecidos (Sockelbeträge) según las estadísticas del año-base de recaudación.}}$$

321. El coeficiente de reparto de la participación municipal en el impuesto sobre la renta que corresponde a cada municipio (*Schlüsselzahl*) resultante de ese cociente se determina extrayendo los ocho decimales situados tras la coma y el séptimo decimal se redondea, quedando finalmente expresado el coeficiente de reparto con siete números decimales situados tras la coma.²⁸¹ La suma de los coeficientes de reparto correspondientes a cada uno de los municipios del *Land* es igual a la unidad.²⁸² El coeficiente de reparto de la participación municipal en el impuesto sobre la renta representa la posición relativa que cada municipio tiene en el procedimiento de reparto de los recursos que integran dicha participación, por lo que el valor de dicho coeficiente para cada municipio está en relación con la posición que al respecto ocupan el resto de municipios entre los que se lleva a cabo el reparto de la parti-

281 Así viene establecido en el artículo 2 *in fine* del Reglamento aprobado por el Ministerio Federal de Hacienda sobre el cálculo de los coeficientes para el reparto de la participación municipal en el impuesto sobre la renta para los años 2006, 2007 y 2008, de 27 de septiembre de 2005.

282 Cfr., BMF-Dokumentation, *op. cit.*, p. 15.

cipación.²⁸³ De acuerdo con lo señalado en el artículo 2 de la *GFRG*, el coeficiente de reparto que corresponde a cada municipio ha de ser determinado por el correspondiente *Land*, siguiendo el procedimiento descrito, y ha de ser aprobado mediante una norma reglamentaria del Gobierno del *Land*.²⁸⁴

b) La determinación del volumen de recursos que corresponde percibir a cada municipio de la participación municipal en el impuesto sobre la renta

322. Una vez que ha sido establecido por el Ministerio de Hacienda del correspondiente *Land* el coeficiente de reparto de la participación municipal en el impuesto sobre la renta que corresponde a cada uno de los municipios, la determinación para cada uno de ellos del volumen de recursos que le han de ser transferidos en concepto de participación en la recaudación del impuesto sobre la renta se efectúa mediante una sencilla multiplicación. El importe de la participación municipal en el impuesto sobre la renta, determinado, como hemos visto, en función de la recaudación total del impuesto producida en el correspondiente año en el respectivo *Land*, que equivale al 15% de esa recaudación total obtenida en el *Land* por el impuesto sobre el salario y por el impuesto sobre la renta liquidable y al 12% de la recaudación procedente del impuesto sobre el beneficio del capital, se multiplica por el coeficiente de reparto de dicha participación que corresponde a cada municipio. Con ello se obtiene la cuota o parte de cada concreto municipio en el volumen de recursos que integra la participación municipal en el impuesto sobre la renta.

9.4. Importancia para la Hacienda local de la participación municipal en el impuesto sobre la renta

323. La participación municipal en el impuesto sobre la renta se ha convertido desde su introducción en 1970 en la segunda fuente de recursos impositivos más importante de la Hacienda local, tras el Impuesto sobre Actividades Econó-

283 Cfr., Schwarting, *op. cit.*, p. 143.

284 Así por ejemplo, a raíz de la adopción del nuevo año-base de recaudación (2001), cuyas estadísticas del impuesto sobre la renta se tendrán en cuenta para el reparto de la participación municipal en el impuesto de los años 2006-2008, el Gobierno de Baden-Württemberg ha aprobado una Disposición reglamentaria con fecha 20 de abril de 2006, estableciendo los nuevos coeficientes de reparto de cada municipio en los ingresos de la participación municipal en el impuesto sobre la renta. Se trata del Reglamento del Ministerio de Hacienda del *Land Baden-Württemberg* sobre modificación del Reglamento sobre la aplicación de la Ley de Reforma Financiera Municipal, de 20 de abril de 2006, (GBl de 12 de mayo de 2006, página número 160). (*Verordnung des Finanzministeriums zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Gemeindefinanzreformgesetzes*). El objeto de esta disposición es establecer los coeficientes (*Schlüsselzahlen*) para el reparto de la participación en el impuesto sobre la renta a partir del año 2006 y, así, por ejemplo, se fija el coeficiente que corresponde a la ciudad de *Stuttgart*, que es la capital del Estado federado, en 0,0598470.

micas.²⁸⁵ La misma ha ido cobrando importancia a lo largo de los años, experimentando anualmente un aumento hasta el año 1996, en el que se observa un claro retroceso debido a la nueva regulación de la compensación de las cargas familiares (*Familienlastenausgleich*), especialmente de los pagos a las familias por los hijos (*Kindergeldzahlungen*), que ha supuesto una reducción de la recaudación del impuesto sobre la renta.²⁸⁶ A partir del año 1998 la evolución de la participación municipal en el impuesto sobre la renta vuelve a ser positiva, acercándose en el año 2000 a niveles próximos a los existentes en 1995, para volver a experimentar un cierto retroceso a partir del año 2000 que se revela especialmente acusado en los años 2004 y 2005, debido a las bajadas o reducciones del impuesto.²⁸⁷ En 2006 se observa un ligero incremento de la participación respecto al año anterior, rompiendo la tendencia al retroceso que se venía observando desde el año 2003.²⁸⁸ Esta tendencia alcista claramente se confirma en 2007, con un incremento respecto al año anterior en los antiguos *Länder* del 11% y del 21,9% en los nuevos *Länder*.²⁸⁹ A ello ha contribuido la elevación del tipo marginal máximo previsto para los niveles más altos de renta del 42 al 45% llevado a cabo por la Ley de Modificaciones Impositivas para 2007 (*Steueränderungsgesetz 2007*), así como otras disposiciones de dicha ley que han ampliado la base imponible del impuesto.²⁹⁰ Hay que tener en cuenta, no obstante, que en los nuevos *Länder* el volumen de recursos procedentes de la participación municipal en el

285 Cfr., Schwarting, *op. cit.*, p. 146.

286 La compensación a los municipios por esta pérdida de recaudación no se ha articulado a través de un aumento del porcentaje de participación en el impuesto sobre la renta, sino que se ha efectuado a través de un mecanismo específico que, en definitiva, supone una participación indirecta en la recaudación del IVA que se asigna a los *Länder*. En efecto, para compensar a los *Länder* y a los municipios por la pérdida de recaudación en el impuesto sobre la renta derivada de la nueva regulación de la compensación de las cargas familiares, especialmente, de los pagos a las familias por los niños, la Ley de Modificación de la Ley de Compensación Financiera de 13 de noviembre de 1995 incrementó la participación de los *Länder* en el IVA en un 5,5%. Pues bien, una parte de estos nuevos recursos ha de ser distribuido por los *Länder* a los municipios como compensación por la referida pérdida recaudatoria.

287 Cfr., Schwarting, *op. cit.*, p. 145.

288 Como se recoge en Statistisches Bundesamt, *Finanzen und Steuern. Realsteuervergleich. Realsteuer, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen- 2006*, (Fachserie 14, Reihe 10.1), Wiesbaden, 2007, (disponible en www.destatis.de) en el año 2006 el importe de la participación municipal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el conjunto de Alemania, expresado en millones de euros, ascendió a 21.898,2, frente a los 20.096,5 que importó en 2005 y a los 20.187,7 que alcanzó en 2004, iniciándose, por tanto, en 2006 una clara tendencia alcista de este recurso financiero de los municipios.

289 Así se señala en Deutscher Städte- und Gemeindebund, *Öffentliche Finanzen im Jahr 2007*, abril de 2008, p. 5. (Disponible en www.dstgb.de).

290 Como se señala en Deutscher Städte- und Gemeindebund, *BFM-Papier zu den Massnahmen des Bundes zugunsten der Kommunen*, 18 de enero de 2008, p. 5, (disponible en www.dstgb.de), las medidas adoptadas por la *Steueränderungsgesetz 2007* en el impuesto sobre la renta estima el Ministerio Federal de Hacienda que supondrán mayores ingresos para los municipios, que en el año 2007 rondarán los 300 millones de euros, previéndose un aumento de esa cifra hasta los 800 millones de euros a partir de 2010.

impuesto sobre la renta es muy inferior al de los antiguos *Länder*, debido a que el nivel de renta en los *Länder* de la Alemania oriental es por término medio más bajo que en los *Länder* de la Alemania occidental.²⁹¹

324. La participación municipal en el impuesto sobre la renta ha representado hasta el año 2000 un porcentaje superior al 40% de los ingresos totales del sistema impositivo municipal.²⁹² En el caso de los nuevos *Länder* ese porcentaje se eleva al 60%, constituyendo la participación municipal en el impuesto sobre la renta la principal fuente de ingresos de los municipios.²⁹³ A partir del año 2000, como hemos señalado, se observa un descenso en los ingresos procedentes de la participación municipal en el impuesto sobre la renta, situándose el porcentaje de los mismos en el 25% del total de ingresos impositivos. No obstante, en los últimos años se observa un claro incremento de los ingresos procedentes de la participación municipal por lo que este recurso financiero ha recuperado parte de la importancia que estaba perdiendo.

325. Para valorar adecuadamente la importancia que para la Hacienda local tiene la participación municipal en el impuesto sobre la renta conviene efectuar un análisis atendiendo al tamaño de los municipios según el número de sus habitantes. Desde esta perspectiva la conclusión es muy clara: la participación en el impuesto sobre la renta constituye la primera fuente de ingresos para la Hacienda de los pequeños municipios, representando en el año 1996 más del 60% de los ingresos totales del sistema impositivo de los mismos, mientras que en los grandes municipios ese porcentaje no supera el 35% de los ingresos totales del sistema impositivo municipal, cobrando mayor relevancia en éstos últimos, al respecto, los ingresos procedentes del impuesto sobre actividades económicas.²⁹⁴

326. En 2006 y con datos referidos al conjunto de Alemania esos porcentajes se sitúan en un nivel más bajo que en 1996, pero la tendencia se mantiene inalterada, esto es, la participación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas tiene más importancia cuantitativa respecto al conjunto de los ingresos municipales de naturaleza impositiva, en términos relativos, en los pequeños municipios que en los grandes.

291 Así se destaca en *Deutscher Städte- und Gemeindebund, Datenreport Kommunal Finanzen 2005*, DStGb-Dokumentation, núm. 48, 2005, p. 9, donde se apuntan como causas de ello que la situación patrimonial es peor en el este que en el oeste, por lo que las rentas procedentes del capital o de los arrendamientos de bienes juegan en el este un papel menos importante que en el oeste. Asimismo, se apunta que los salarios en el este se encuentran una quinta parte por debajo que en el oeste, por lo que el nivel de renta es inferior. Para la corrección de las diferencias estructurales entre el este y el oeste tiene gran importancia el mecanismo de la compensación financiera entre los Estados federados (*Länderfinanzausgleich*).

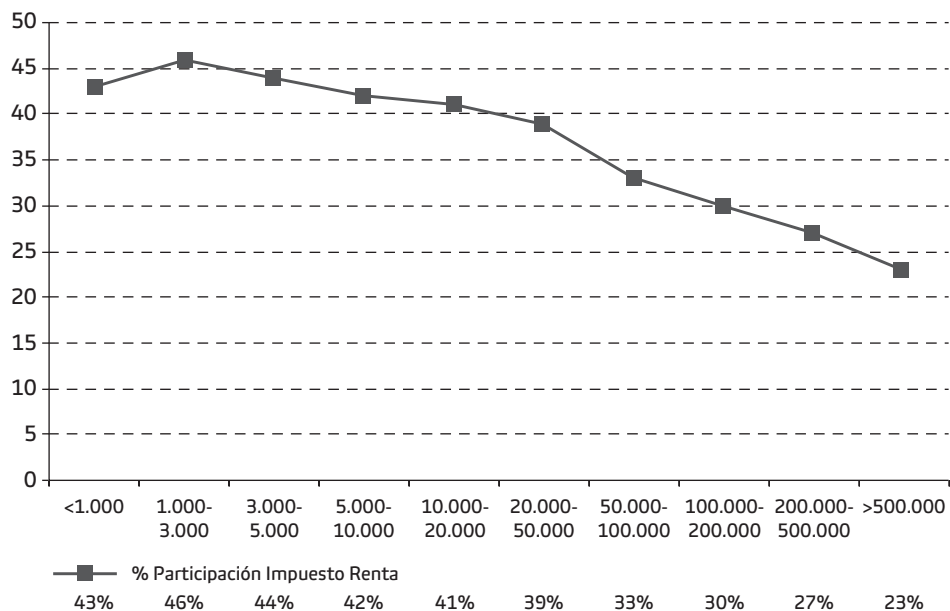
292 Cfr., Schwarting, *op. cit.*, p. 146.

293 *Idem*.

294 Así lo indica Schwarting (*ibidem*, pp. 146 y 147) respecto a los datos del año 1996, señalando que en 2005 esos porcentajes se han reducido como media 10 puntos porcentuales.

Tabla 1

Porcentaje que representa la participación municipal en el impuesto sobre la renta respecto al conjunto de ingresos impositivos de los municipios según el tamaño de éstos atendiendo al número de habitantes. Año 2006²⁹⁵



9.5. Valoración de la participación en el impuesto sobre la renta para la Hacienda municipal

327. En cuanto a la valoración que merece la participación municipal en el impuesto sobre la renta, resulta evidente que, desde el punto de vista de la autonomía tributaria municipal, tal participación equivale materialmente a una transferencia, por lo que los municipios no tienen poder de decisión para influir en el rendimiento del impuesto sobre la renta, esto es, no pueden incidir sobre los elementos que determinan la deuda tributaria que los contribuyentes deben satisfacer por este impuesto, lo cual queda totalmente en manos del Estado federal, mientras que a los *Länder* corresponde básicamente la gestión del impuesto. Evidentemente, las decisiones adoptadas por el Estado federal sobre la bajada del impuesto o sobre los beneficios fiscales aplicables en el mismo van a tener una traducción inmediata en su rendimiento, lo que supondrá una minoración de los ingresos municipales por este con-

295 Elaboración propia a partir de los datos y gráficos recogidos en Statistisches Bundesamt, *Finanzen und Steuern...*, (Fachserie 14, Reihe 10.1), de 2006, *op. cit.*

cepto, sin que los municipios tengan un poder de decisión al respecto. Todo ello supone, por tanto, una ausencia de corresponsabilidad fiscal de los municipios en la percepción de los recursos procedentes del impuesto sobre la renta. Para los contribuyentes del impuesto no resulta claro o evidente que una parte significativa de lo que pagan por el impuesto sobre la renta se destina a la financiación del respectivo municipio y, con ello, tampoco resulta clara la equivalencia entre el impuesto pagado y los bienes y servicios públicos que proporciona el municipio.²⁹⁶

328. En consecuencia, la participación entraña un claro déficit de autonomía tributaria municipal. De ahí que se hayan realizado propuestas encaminadas a sustituir la participación en el impuesto por un verdadero impuesto municipal sobre la renta de las personas físicas.²⁹⁷ El fundamento constitucional para ello lo proporciona el artículo 106.5.3) GG, que, como hemos señalado más atrás, establece la posibilidad de que los municipios puedan establecer tipos o tarifas (*Hebesatze*) sobre la participación que la Constitución les reconoce en el impuesto sobre la renta. Con ello se abren básicamente dos posibilidades: la de establecer un recargo sobre la cuota estatal del impuesto, cuyo tipo sería fijado por cada municipio, o la de establecer una auténtica tarifa municipal aplicable sobre la misma base liquidable definida por la normativa estatal.²⁹⁸ Esta última opción, lógicamente, tendría que estar sometida a una serie de límites, por cuanto, en primer lugar, debería abatirse la tarifa estatal hasta el grado que represente la parte del rendimiento del impuesto que la Constitución alemana reconoce a los municipios, lo cual dejaría un espacio para que los municipios pudiesen ejercer su autonomía tributaria aprobando una verdadera tarifa municipal del impuesto que, entendemos, debería tener la misma estructura en cuanto a sus tramos que la tarifa estatal.²⁹⁹ Sería algo similar a lo que en nuestro sistema de financiación autonómico sucede con la cesión a las Comunidades Autónomas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, donde, como es sabido, éstas cuentan con la posibilidad de establecer una tarifa autonómica del impuesto posibilitada porque la propia tarifa estatal se ha abatido dando lugar a dos tramos, el propiamente estatal y el autonómico.

329. En el proceso de reforma del sistema de financiación municipal iniciado en 2002, con el nombramiento por parte del Gobierno federal de una comisión encargada de abordar la cuestión, una de las propuestas más debatidas fue la supresión del Impuesto sobre Actividades Económicas y su sustitución por recargos municipales tan-

296 En este sentido, Schwarting, *op. cit.*, p. 148, critica la participación municipal en el impuesto sobre la renta desde la perspectiva de la autonomía local por su inadecuación a la idea de equivalencia y por la "opacidad" de la misma como recurso impositivo de los municipios para los contribuyentes, lo que implica un déficit de corresponsabilidad fiscal.

297 En esta línea, por ejemplo, se manifiesta Schwarting, *ibidem*, pp. 148 y ss.

298 *Ibidem*, p. 156.

299 Sobre las distintas posibilidades para establecer un impuesto municipal sobre la renta, *vid.*, M. Sander, *Gemeindeeinkommensteuer. Theoretische Beurteilung und Ausgestaltungsmöglichkeiten*, Shaker Verlag, Aachen, 2004, pp. 54 y ss.

to en el impuesto sobre la renta como en el Impuesto de Sociedades, sin que, finalmente, tales propuestas llegasen a tener una concreción normativa.³⁰⁰ La sustitución de la actual participación municipal en el impuesto sobre la renta por un recargo municipal en dicho impuesto o por un auténtico tramo municipal del impuesto, si bien supondría un gran reforzamiento de la autonomía tributaria municipal, implicaría también una evidente pérdida de solidaridad financiera intermunicipal en el territorio de cada *Land*, objetivo perseguido especialmente por la GFRG, y que actualmente cumple la participación municipal del impuesto a través del sistema de los *Sockelbeträge*, que hemos analizado.³⁰¹

330. Desde el punto de vista de la suficiencia financiera de los municipios es evidente el importante papel que cumple la participación municipal en el impuesto sobre la renta, tal y como hemos analizado, especialmente destacado respecto a los pequeños municipios.³⁰² Es cierto que desde esta perspectiva los municipios de los *Länder* más ricos van a percibir sustancialmente más recursos por este concepto que aquellos municipios pertenecientes a los *Länder* menos ricos, lo cual es especialmente destacado en la comparación entre los antiguos y los nuevos *Bundesländer*.³⁰³ Ello es debido, como hemos analizado, a que el reparto o territorialización del rendimiento del impuesto entre los distintos *Länder* se hace en función del principio de la residencia del contribuyente sin que se adopten medidas de compensación o nivelación entre los distintos *Länder*. Sin embargo, ello no resta importancia al papel que desde el punto de vista del principio de suficiencia financiera municipal tiene este recurso.

331. Junto a la suficiencia financiera la participación municipal en el impuesto sobre la renta cobra una importancia capital desde el punto de vista del principio de solidaridad financiera interterritorial en el ámbito propio de cada uno de los *Länder*. Como hemos analizado, el sistema de los *Sockelbeträge* supone un importante mecanismo de compensación o nivelación en el reparto de los recursos que integran la participa-

300 Sobre la posibilidad de establecer recargos sobre el impuesto sobre la renta y sobre el Impuesto de Sociedades *vid.*, M. Broer, "Wirkungen des kommunalen Zuschlags zur Einkommen- und Körperschaftsteuer", *Wirtschaftsdienst*, núm. 9, 2003, pp. 599 y ss.

301 En este sentido, Schwarting, *op. cit.*, p. 157, que apunta como solución de este problema a un reforzamiento del papel nivelador del sistema de compensación financiera local (*Kommunalen Finanzausgleich*).

302 No es de extrañar que en nuestro país, de cara a la anunciada reforma del sistema de financiación de la Hacienda local, existan posicionamientos claramente favorables a potenciar la participación local en los tributos del Estado y también de las Comunidades Autónomas, como el sistema propuesto por D. Marín-Barnuevo Fabo, "La financiación de las haciendas locales a través de la participación en tributos estatales", *Anuario de Derecho Municipal 2007*, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2008, pp. 136 y ss.

303 Ello es valorado críticamente por Schwarting, *op. cit.*, pp. 150-151, que pone de manifiesto que incluso entre los antiguos *Bundesländer* las diferencias pueden ser notables, pues el volumen de recursos de la participación municipal en el impuesto sobre la renta del Estado de entre estos que menos recursos recibe, que es *Saarland*, sólo representa un 60% respecto al volumen de recursos del Estado que más percibe que es *Hessen*.

ción municipal en el impuesto sobre la renta entre los municipios del respectivo *Land*. Lo cual, lógicamente, va encaminado a reducir las diferencias de potencia impositiva existentes entre los municipios más fuertes y los más débiles desde el punto de vista de la recaudación por el impuesto. Ello ha resultado absolutamente esencial en la financiación de los municipios más pequeños frente a los grandes municipios. Pero, justamente, no puede olvidarse que los grandes municipios cuentan con la posibilidad de extraer un mayor rendimiento de otras fuentes impositivas municipales, destacadamente del Impuesto sobre Actividades Económicas, por lo que la función niveladora de la participación en el impuesto sobre la renta, que ha beneficiado sobre todo a los municipios pequeños, adquiere un gran valor. Ciertamente que el sistema no es perfecto y a la hora de aplicar el criterio de reparto de la participación pueden aparecer disfunciones, por ejemplo, las que se producen entre las grandes ciudades y los municipios de carácter residencial que las rodean, pues es significativo que el sector de población con mayores niveles de renta suele fijar su domicilio en este tipo de municipios con barrios residenciales, lo cual va a tener un efecto importante sobre el volumen de recursos que por la participación municipal en el impuesto sobre la renta va a percibir la gran ciudad y el municipio residencial.³⁰⁴

332. Asimismo, el sistema de reparto puede perjudicar financieramente a los municipios que tengan una tasa más alta de población desempleada, pues el nivel de renta y la contribución global del municipio por el impuesto sobre la renta serán más bajos, lo que repercutirá negativamente en los recursos que el municipio obtiene de la participación municipal en el impuesto sobre la renta, justamente en una situación en la que los gastos por ayudas y programas sociales motivados por el desempleo deben ser mayores.³⁰⁵ No obstante, entendemos que este tipo de situaciones pueden encontrar la correspondiente respuesta financiera a través de los mecanismos específicos del sistema de compensación financiera local, donde pueden establecerse subvenciones o dotaciones encaminadas a mejorar la situación financiera de los municipios en los que se registren niveles de desempleo superiores a la media.

333. Finalmente, habría que tener en cuenta también las distorsiones que en el justo reparto de los recursos procedentes de la participación municipal en el impuesto sobre la renta produciría la existencia de trabajadores desplazados, esto es, de trabajadores que tienen su domicilio o residencia en un municipio y que cada día se desplazan a otro municipio que es donde desarrollan su trabajo o actividad productiva. Sin embargo, entendemos que este tipo de situaciones, aún debiendo merecer consideración, no desvirtúan la importancia de la participación municipal en el impuesto

304 Resulta ilustrativo, al respecto, el ejemplo recogido por Schwarting (*ibidem*, pp. 152-153) referido a la región de *München*, en el que entre los años 1979-1997 la ciudad de *München* ha experimentado una variación a la baja de su coeficiente de reparto de la participación municipal en el impuesto sobre la renta del -29,0 %, mientras que, por ejemplo, las ciudades y municipios pertenecientes al distrito (*Landkreis*) de *München* han experimentado una variación al alza de +23,4 % y las pertenecientes al *Landkreis* de *Erding* han experimentado un alza de +64,0%.

305 *Ibidem*, p. 152.

sobre la renta como recurso financiero de la Hacienda local ni la solidaridad financiera intermunicipal que supone el sistema de reparto de estos recursos entre los distintos municipios de un *Land*. Lo cual resulta clave para lograr un cierto equilibrio de la Hacienda local que permita, en el plano del gasto público municipal, que los distintos municipios cumplan satisfactoriamente la dotación de un mínimo de bienes y servicios públicos a sus ciudadanos.³⁰⁶

10. La participación municipal en el IVA

10.1. La finalidad de la participación municipal en el IVA

334. La participación de los municipios en el IVA tiene una clara finalidad fiscal, pues responde a la necesidad de compensar financieramente a los municipios por la disminución de ingresos que ha supuesto para los mismos la derogación del Impuesto sobre Actividades Económicas que incidía sobre el capital o patrimonio empresarial (*Gewerbekapitalsteuer*) y por la bajada del Impuesto sobre Actividades Económicas que incide sobre el beneficio empresarial.³⁰⁷ Esa finalidad de compensación a los municipios por la pérdida recaudatoria en el Impuesto sobre Actividades Económicas, que anima la participación municipal en el IVA, va a determinar el criterio de reparto de dicha participación entre los distintos municipios que, en consecuencia, va a estar orientado, en los antiguos *Länder*, a la pérdida recaudatoria experimentada por los municipios respecto a la recaudación obtenida en el pasado por este impuesto y, en los nuevos *Länder*, a una compensación por la no existencia de este impuesto, lo cual atiende a un concepto de recaudación potencial, esto es, a lo que los municipios pudieron haber recaudado por tal impuesto en caso de haber existido este recurso.³⁰⁸ Por ello, mientras que para atribuir a los distintos *Länder* la participación que les corresponde en el rendimiento del IVA el criterio consagrado constitucionalmente está marcadamente orientado al número de habitantes del respectivo *Land*, en el caso del reparto de la participación municipal en el IVA, el artículo 106.5 a) de la Constitución alemana establece que dicho reparto se efectuará atendiendo a las circunstancias económicas locales.³⁰⁹

306 Destaca Werner, *op. cit.*, p. 143, que una de las más grandes ventajas del sistema de financiación local alemán es la participación en el rendimiento de impuestos comunes o compartidos porque las autoridades locales reciben una base estable de rentas y los municipios no dependen de la actividad económica local y de los impuestos que la gravan.

307 Cfr., Schwarting, *op. cit.*, p. 83.

308 En este sentido, Henneke, *op. cit.*, p. 117.

309 En este sentido, Henneke (*idem*) que señala que el reparto de la participación de los *Länder* en el IVA se efectúa en un 75% en función del número de habitantes y en un 25% en función de las debilidades impositivas de los mismos en términos recaudatorios, mientras que el reparto de la participación municipal en el IVA se efectúa atendiendo a las circunstancias económicas locales.

10.2. El porcentaje de la participación municipal en el IVA

10.2.1. La regulación del porcentaje nominal de participación

335. El artículo 106.5 a) de la Constitución alemana remite a una ley federal que requiere de la aprobación del Senado federal (*Bundesrat*) la regulación de la participación municipal en el IVA. Dicha regulación se encuentra básicamente contenida en la Ley de Reforma Financiera Municipal (*Gemeindefinanzreformgesetz*). Si bien, a estos efectos, hay que tener también en cuenta la Ley federal de Compensación Financiera entre el *Bund* y los *Länder* (*Finanzausgleichgesetz*).³¹⁰ El artículo 1 de la *Finanzausgleichgesetz* establece el porcentaje de la participación municipal en el IVA en el 2,2% del rendimiento o recaudación total de dicho impuesto.

10.2.2. Los descuentos previos a favor del *Bund* y el porcentaje real de la participación municipal en la recaudación total del IVA

336. Ahora bien, hay que tener en cuenta que el Estado federal percibe a partir del año 1999 con carácter prioritario un porcentaje sobre la recaudación total del impuesto, que en el año 2006 fue del 5,63%.³¹¹ Dicho descuento sobre la recaudación total del IVA a favor del *Bund* se produce como compensación por los gastos del *Bund* motivados por la subvención adicional dirigida al sistema de seguridad social respecto a la cobertura de las pensiones de los trabajadores y empleados, como consecuencia de la bajada de la cotización de estos al respectivo sistema de seguridad social.³¹² Ese porcentaje que percibe el *Bund* sobre la recaudación total del IVA es objeto de un descuento previo, de forma que los municipios sólo participan en el 2,2% de la recaudación restante del impuesto. Con lo cual, si se atiende a la participación municipal sobre la recaudación total del impuesto, resulta que el porcentaje de la misma se situó realmente en el año 2006 sólo en el 2,07%.³¹³

337. La razón por la cual se produce este descuento sobre la recaudación total del IVA a favor del *Bund*, con carácter previo y prioritario a cualquier reparto entre los distintos niveles de Hacienda, parece encontrarse en la subida en un punto porcentual del tipo de gravamen del IVA, que se aprobó el 1 de abril de 1998, con la finalidad de compensar la bajada de las cotizaciones sociales de los trabajadores y empleados, a fin de mantener la solvencia financiera del sistema de pensiones. Lógicamente, en el incremento de la recaudación del IVA originado por esa subida del tipo de gravamen del impuesto no par-

310 Se trata de la *Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Länder (Finanzausgleichgesetz-FAG)* de 20 de diciembre de 2001 (BGBl I, páginas 3955, 3956), cuya última modificación se ha producido a través del artículo 2 de la Ley de 22 de diciembre de 2006 (BGBl II, página 3376). En este trabajo la identificaremos con sus siglas en alemán, *FAG*.

311 De acuerdo con lo señalado en el artículo 1 de la *FAG* ese porcentaje ha sido del 5,63% para los años 1999-2006, inclusive, pero se reduce en 2007 al 5,15% y a partir del año 2008 queda fijado en el 5,05%.

312 Cfr., Schwarting, *op. cit.*, p. 158.

313 *Idem*.

ticipan los municipios, habida cuenta de su finalidad, lo que justificaría el descuento previo a favor del *Bund*.³¹⁴ Además, hay que tener en cuenta que el gasto que ello ha supuesto ha sido soportado por el *Bund*, de ahí la necesidad de la compensación financiera.

338. A partir del año 2007, de acuerdo con lo señalado en el artículo 1 de la FAG, el *Bund* va a percibir una cantidad adicional de la recaudación total del IVA, también con carácter prioritario y previo al reparto de la misma entre los distintos entes político-territoriales que participan en el rendimiento del impuesto. En 2007 esta cantidad se corresponde con el 3,89 % de dicha recaudación total, en 2008 ese porcentaje se eleva al 4,42% y a partir del año 2009 será del 4,45%. La razón por la que se otorga prioritariamente al *Bund* esta cantidad en forma de descuento sobre la recaudación total del IVA es la de compensar las cargas financieras motivadas por la bajada de los tipos de cotización al seguro de desempleo (*Arbeitslosenversicherung*).

339. Con lo cual, en principio, el *Bund* percibiría en 2007 en forma de descuento previo sobre la recaudación total del IVA, en primer lugar, un porcentaje del 3,89%, que se correspondería con la compensación por las cargas financieras relativas a la cobertura de las prestaciones por desempleo y un porcentaje del 5,15% de la recaudación restante tras practicar el anterior descuento, como compensación por las cargas financieras relativas al sistema de pensiones. En 2008 ambos porcentajes serían del 4,42% y del 5,05%, respectivamente, y a partir del año 2009 ambos porcentajes quedan fijados en el 4,45% y en el 5,05%, respectivamente. En otras palabras, a partir del año 2007 son dos los descuentos sobre la recaudación del IVA a favor del *Bund*, aplicándose en primer lugar y, por tanto, sobre la recaudación total del IVA, el relativo a la compensación por los gastos motivados por la bajada de los tipos de cotización al desempleo y, en segundo lugar, el descuento relativo a la compensación por los gastos originados por la bajada de las cotizaciones de los trabajadores y empleados al sistema de pensiones, practicándose éste sobre la recaudación del IVA restante tras la práctica del primer descuento señalado. Tras practicar estos dos descuentos previos a favor del *Bund*, sobre la recaudación del IVA restante se aplica el porcentaje del 2,2%, que, como hemos señalado, constituye la participación municipal en el impuesto y, sobre la recaudación restante, se aplican los porcentajes de participación del *Bund* y de los *Länder* en la recaudación del impuesto. Lo que queremos destacar es que a partir del año 2007 el porcentaje real de participación de los municipios en la recaudación total del IVA, habida cuenta del nuevo descuento a favor del *Bund*, se ha situado todavía en unos niveles más bajos. En concreto, para el año 2008 el porcentaje de participación municipal en la recaudación total del IVA se ha situado en el 1,99%.³¹⁵

314 *Ibidem*, p. 83.

315 Así se señala en la motivación que acompaña al Primer Reglamento del Ministerio Federal de Hacienda sobre la aplicación de la Ley de Compensación Financiera entre el *Bund* y los *Länder* para el año 2008 (*Erste Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2008*), remitida al Senado Federal para su aceptación o consentimiento, Bundesrat, *Drucksache 131/08*, de 22 de febrero de 2008, p. 4.

340. Otro efecto que hace bajar en términos reales la participación municipal en la recaudación total del IVA, motivado, nuevamente, por los descuentos previos a favor del *Bund*, estaría constituido por la subida en los tipos de gravamen del impuesto o, en general, por el aumento de la recaudación obtenida del mismo, pues ello equivaldría, lógicamente, a que el importe de los descuentos previos a favor del *Bund* sea más cuantioso, lo que excedería los márgenes de la función compensatoria que tales descuentos cumplen y, por ello, implicaría un descenso en el porcentaje real de la participación en el IVA que debería corresponder a los municipios. Por ello, entiende Schwarting que a partir del año 2007 el importe que ha percibido el *Bund* como compensación por los gastos relativos a las pensiones de la Seguridad Social se ha visto incrementado como consecuencia de la subida del IVA aprobada por el Gobierno federal, que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2007.³¹⁶ La consecuencia de ello es que la participación municipal en la recaudación total del impuesto ha bajado en el año 2007 realmente a sólo el 2,0% de la misma, habida cuenta del aumento de dicha recaudación total experimentado con la subida del impuesto.³¹⁷

341. Sin embargo, hay que tener en cuenta, como hemos indicado, que para el 2007 el porcentaje del descuento a favor del *Bund* por la compensación de los gastos en el sistema de pensiones se ha reducido del 5,63 al 5,15%, quedando fijado a partir del 2008 en el 5,05% y que el mayor efecto sobre la bajada real del porcentaje de participación de los municipios en la recaudación total del impuesto lo ha tenido la introducción de un nuevo descuento a partir de ese año a favor del *Bund* como compensación por los gastos originados por la bajada de las cotizaciones al seguro de desempleo. Además, para evitar justamente ese efecto denunciado por Schwarting, esto es, que el aumento o, en su caso, la bajada de los tipos de gravamen en el IVA, con la consiguiente repercusión sobre la recaudación total del impuesto, impliquen un importe en términos cuantitativos mayor o menor de los descuentos compensatorios a favor del *Bund* que tenga, lógicamente, también su repercusión en el importe total que va a constituir la participación municipal en el IVA, el artículo 1 de la FAG establece, a fin de amortiguar ese efecto, la regla de que en caso de un aumento o una bajada de los tipos de gravamen del impuesto los porcentajes de descuento a favor del *Bund* se elevarán o se bajarán en proporción al aumento o a la bajada del rendimiento del impuesto que se produzca como consecuencia de la respectiva modificación de los tipos de gravamen.

342. Sobre el importe de la recaudación del IVA que es objeto de reparto, esto es, la recaudación total del impuesto minorada por los referidos descuentos a favor del *Bund*, se determina en primer lugar el importe global de la participación municipal en el impuesto. Es decir, sobre la recaudación del IVA que es objeto de reparto se detrae en primer lugar el importe de la participación municipal, que corresponde al 2,2% de la misma.

316 En Alemania el tipo normal del IVA se ha incrementado a partir del 1 de enero de 2007, pasando del 16% al 19%. El tipo reducido se ha mantenido inalterado en el 7%.

317 Así lo destaca Schwarting, *op. cit.*, p. 158.

El importe de la recaudación restante se reparte entre el *Bund* y los *Länder*, de acuerdo con el procedimiento constitucional y legalmente previsto para ello. Con lo cual, la participación municipal en el IVA no se ve afectada o sujeta a las medidas de compensación entre los distintos *Länder* previstas respecto a su participación en el IVA.³¹⁸

10.3. La determinación del importe de la participación municipal del IVA que corresponde a cada municipio

343. Determinado, pues, el volumen de recursos que integra la participación municipal en el IVA, hay que proceder a la determinación de la cuota o importe de ese volumen de recursos que corresponde a cada concreto municipio. Para ello es necesario proceder en primer lugar a un reparto del importe de la participación municipal en el IVA entre los distintos *Länder*, posteriormente, a un reparto del importe de la participación municipal asignado a cada *Land* entre los municipios del respectivo *Land*. En ambos casos el reparto de la participación municipal en el IVA se va a realizar a través de un coeficiente (*Schlüssel*), que se determinará para cada *Land*, en el nivel de reparto interestatal, y para cada municipio, en el nivel de reparto intermunicipal, de acuerdo con las prescripciones establecidas en los artículos 5 a) y 5 b) de la Ley de Reforma Financiera Municipal (*Gemeindefinanzreformgesetz*), respectivamente.

344. De acuerdo con lo señalado en el artículo 5 d) de la GFRG los criterios de reparto de la participación municipal en el IVA consagrados en los artículos 5 a) –reparto de dicha participación entre los *Länder*– y 5 b) –reparto entre los municipios de un *Land*–, ambos de la GFRG, tienen que modificarse o reestructurarse a partir del 1 de enero de 2009, para dar lugar a unos criterios de reparto definitivos. Lo cual significa que los criterios regulados en esos preceptos tienen un carácter transitorio, cuya vigencia se prevé, justamente, hasta el 31 de diciembre de 2008, pues a partir del 1 de enero de 2009, han de regir unos nuevos criterios de reparto, de carácter definitivo. A efectos de establecer el nuevo sistema de reparto de la participación municipal en el IVA, tanto en el plano estatal como en el municipal, el artículo 5 d) de la GFRG establece una serie de parámetros o elementos a tener en consideración, que lógicamente, han de ser expresión de la situación económica local, pues la Constitución ordena atender a la misma para el reparto de la participación municipal en el IVA. Los elementos tomados en consideración por el artículo 5 d) de la GFRG son, en primer lugar, la recaudación anual del impuesto sobre actividades económicas antes del descuento de la cuota o participación (*Umlage*) que los municipios han de transferir al *Bund* y a los *Länder*, esto es, la recaudación bruta por tal impuesto. A tal efecto se tomarán como base los datos estadísticos oficiales sobre recaudación. En segundo lugar, se tendrá en cuenta el número de personas empleadas sujetas a los seguros sociales a día 30 de junio de cada año, sin computar a los empleados de los entes públicos en sentido estricto. A tal efecto, se tomarán nuevamente como base los datos estadísticos oficiales. Finalmente, se tendrá en cuenta la suma anual de retribuciones sujetas a los se-

318 *Idem*.

guros sociales percibidas por las personas empleadas (*sozialversicherungspflichtigen Entgelte*), excluidos los empleados de los entes públicos en sentido estricto, esto es, se atendería a las retribuciones que constituyen base de cotización de los seguros sociales. Para ello, nuevamente, se tendrán en cuenta los datos estadísticos oficiales, elaborados por la Agencia del Empleo.³¹⁹

10.4. Importancia para la Hacienda local de la participación municipal en el IVA

345. Los ingresos procedentes de la participación municipal en el IVA han permanecido prácticamente constantes desde el año 1999 hasta el 2005, representando cerca de 3.000 millones de euros, lo que supone casi un 5% del total de ingresos impositivos de los municipios.³²⁰ En 2006 por primera vez se superan los 3.000 millones de euros, manteniéndose la tendencia al aumento en 2007 y 2008.

Tabla 2

*Importe de la participación municipal en el IVA para el conjunto de Alemania*³²¹

Año	Importe en millones de euros
1998	2658,3
1999	2889,6
2000	2928,8
2001	2882,9
2002	2868,7
2003	2845,9
2004	2850,8
2005	2907,8
2006	3036,0

346. Como puede observarse, el desarrollo del importe de la participación municipal en el IVA es muy estable, presentando variaciones muy pequeñas de unos años a otros. Incluso en el reparto de la misma tanto en el plano estatal como municipal no se producían grandes variaciones, habiéndose mantenido constante los coeficientes

319 Sobre la adopción y funcionamiento de los criterios de reparto de la participación municipal en el IVA –tanto de los vigentes hasta el 31 de diciembre de 2008 como los nuevos criterios que rigen a partir de 1 de enero de 2009– nos remitimos a A. García Martínez, “La participación en el IVA como recurso de la hacienda municipal en Alemania”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 18, 2008, pp. 114 y ss.

320 Cfr., Schwarting, *op. cit.*, p. 162.

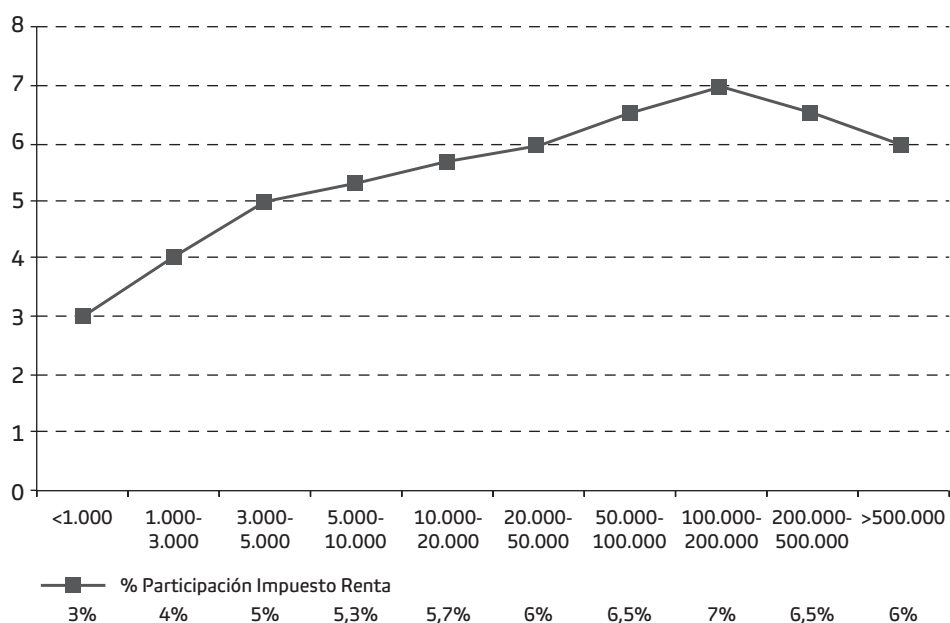
321 Según los datos de Statistisches Bundesamt, *Finanzen und Steuern. Realsteuervergleich –Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen– 2006*, (Fachserie 14, Reihe 10.1), Wiesbaden, 2007.

de reparto en el plano estatal entre los años 2000 a 2008. A partir de 2009, sobre todo con la revisión trienal del coeficiente de participación a la luz de los nuevos datos estadísticos tomados en consideración en cada período, es presumible un mayor dinamismo en el reparto del importe de la participación entre los distintos municipios.

347. Si se analiza la importancia de la participación municipal en el IVA atendiendo a la dimensión del municipio según el número de habitantes del mismo, queda patente que proporcionalmente este recurso es más importante cuanto mayor es el municipio, esto es, este recurso es más significativo en los medianos y grandes municipios que en los pequeños. Lo cual no debe producir extrañeza habida cuenta de la finalidad perseguida con el mismo, que no es otra que la de compensar a los municipios por la pérdida recaudatoria experimentada con la derogación del *Gewerbekapitalsteuer* y de la marcada orientación a este fin de los criterios de reparto de la participación municipal en el IVA.³²²

Tabla 3

*Porcentaje que representa la participación municipal en el iva respecto al conjunto de ingresos impositivos de los municipios atendiendo al tamaño de éstos según el número de habitantes. Año 2006*³²³



322 Cfr., Schwarting, *op. cit.*, p. 162.

323 Elaboración propia a partir de los datos y gráficos recogidos en Statistisches Bundesamt, *Finanzen und Steuern...*, (Fachserie 14, Reihe 10.1), de 2006, *op. cit.*

10.5. Valoración de la participación municipal en el IVA para la Hacienda local

348. Desde el punto de vista de la autonomía tributaria, resulta claro que la sustitución de un recurso propio como el Impuesto sobre Actividades Económicas que incidía sobre el capital de las empresas (*Gewerbekapitalsteuer*) por una participación en el IVA constituye un retroceso.³²⁴ Lo cual se hace más evidente si se tiene en cuenta que sobre dicho impuesto los municipios tenían el derecho de establecer tipos aplicables sobre la cuota liquidada conforme a la regulación federal del impuesto, con la posibilidad de incidir significativamente, por tanto, en la deuda tributaria final a satisfacer por el contribuyente.

349. Aunque la participación en el IVA es un recurso originario de los municipios, en el sentido de que no cabe identificarlo en sentido propio como una subvención del *Bund* o de los *Länder*, sin embargo equivale materialmente a una transferencia de ingresos a los distintos municipios, lo que entraña un déficit de corresponsabilidad fiscal, pues los contribuyentes del IVA no son conscientes que una parte del impuesto va destinada a los municipios y tampoco los habitantes del municipio pueden establecer una conexión directa entre el IVA satisfecho y los bienes y servicios que proporciona el municipio. Además, en relación con ello, los municipios carecen de capacidad normativa en el impuesto, por lo que no pueden incidir directamente en el rendimiento del mismo, como tampoco lo pueden hacer a través de la gestión del mismo, puesto que tampoco les corresponde.

350. Como hemos tenido ocasión de comprobar a lo largo de este trabajo, cuando el *Bund* adopta determinadas decisiones de política económica, destacadamente, en los casos de la bajada de las cotizaciones a los seguros sociales que satisfacen los trabajadores, se suele utilizar el IVA para compensar ese gasto. En algunos casos ello supone un aumento en el tipo de gravamen del impuesto y, con ello, un incremento de la recaudación, pero, sobre todo, lo que tales decisiones implican es el establecimiento de un descuento previo sobre la recaudación del impuesto a favor del *Bund*, lo que en último término tiene una directa traducción en los ingresos que los municipios perciben de la participación municipal en el IVA, que se ven minorados a causa de estos descuentos compensatorios que se practican con carácter prioritario a favor del *Bund*.

351. Ciertamente, el hecho de que los criterios de reparto de la participación municipal en el IVA estén estrechamente relacionados con la evolución de la economía en cada municipio, pues a ello atiende la recaudación del Impuesto sobre Actividades Económicas producida en el municipio, el número de personas empleadas que cotizan a los seguros sociales que tienen su lugar de trabajo en el municipio o, en fin, las

324 Pone de manifiesto la desventaja que desde el punto de vista de la autonomía local supone la participación en el IVA frente al *Gewerbekapitalsteuer*, Schwarting, *op. cit.*, p. 164.

retribuciones que constituyen base de esa cotización a los seguros sociales de esos empleados, constituye un incentivo, como hemos señalado, para que los municipios desarrollen y mantengan una política favorable al establecimiento y crecimiento de empresas en su término municipal, pero ese margen de autonomía, desde luego, no constituye autonomía tributaria y, más bien, habría que conectarlo con la suficiencia financiera.

352. Si la participación en el IVA ha representado un paso atrás en los niveles de autonomía tributaria frente al Impuesto sobre Actividades Económicas que incidía sobre el capital de las empresas, como contrapartida, sí que ha constituido una base más sólida desde el punto de vista de la suficiencia financiera.³²⁵ Sobre todo, porque la recaudación del IVA no es tan dependiente de la coyuntura económica como la recaudación del *Gewerbesteuer*, por lo que la participación de los municipios en la misma constituye un recurso más estable y predecible que el derogado *Gewerbesteuer*, a lo que hay que unir, en los últimos años, una evolución al alza de este recurso, motivada, fundamentalmente, por la política de subida del tipo normal de gravamen en el IVA desarrollada en Alemania en los últimos años.³²⁶

353. Respecto a los elementos tomados en cuenta para la determinación del coeficiente de reparto del importe de la participación municipal en el IVA, suponen una conexión, efectivamente, con la economía de cada municipio. Esto permite una cierta territorialización de este recurso así como tomar en consideración la relación existente, desde el punto de vista de la financiación y de la dotación de bienes y servicios públicos, entre el municipio y las empresas radicadas en su territorio.³²⁷ Sin embargo, la combinación de estos elementos para la determinación del referido coeficiente de reparto entraña una cierta complejidad, que se ha intentado simplificar con la regulación del nuevo criterio de reparto a través, fundamentalmente, de la referencia a datos estadísticos oficiales, que permiten una actualización trienal del coeficiente de reparto, pero que, aun así, continúa constituyendo una cuestión de cierta complejidad técnica. Sin embargo, lo más significativo de la adopción de estos elementos para la determinación del coeficiente de reparto es, justamente, el que potencia la situación económica favorable existente en cada municipio, de forma que el criterio

325 El papel central que en la financiación de los municipios alemanes tiene la participación de los mismos en el impuesto personal sobre la renta y en el IVA es destacado por K.-A. Schwarz, "Die Beteiligung", *op. cit.*, pp. 206 y 207.

326 Esta circunstancia es especialmente destacada por el diputado del FDP Carl-Ludwig Thiele en la discusión en el Pleno del *Bundestag* del Proyecto de VIII Ley de Modificación de la Ley de Reforma Financiera Municipal, señalando que los municipios han hecho un buen cambio con la participación en el IVA, pues han ganado una fuente de ingresos estable y predecible que no es especialmente dependiente de la situación económica, cosa que no ocurría con el *Gewerbesteuer*. Asimismo, destaca Thiele que los ingresos percibidos por los municipios de la participación en el IVA se espera que aumenten en 2008 cerca de un 15% respecto al año 2006. (*Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/166*, de 5 de junio de 2008, p. 17665).

327 Cfr., Schwarting, *op. cit.*, p. 164.

de reparto de este recurso beneficia claramente a los municipios más desarrollados económicamente.³²⁸ La finalidad que inspiró la introducción de este recurso no podía conducir a otro resultado, pues se trataba de proporcionar a los municipios una compensación por la disminución de ingresos procedentes del Impuesto sobre Actividades Económicas, pero, andando el tiempo, a efectos de fijar el criterio definitivo de reparto, quizá debieron introducirse en la configuración del mismo elementos que cumplieren una clara función niveladora o redistributiva de los ingresos proporcionados por este recurso.

354. Con todo, es destacable cómo en Alemania se ha logrado una rápida, estable y efectiva compensación a los municipios por la disminución de ingresos que la derogación del Impuesto sobre Actividades Económicas que incidía sobre el capital de las empresas (*Gewerbesteuer*) les ha ocasionado. Lo cual, como hemos podido comprobar en nuestro país con la introducción de importantes exenciones en el Impuesto sobre Actividades Económicas que han supuesto una importantísima disminución de ingresos para los municipios, no siempre es atendido adecuadamente por los Estados.

11. Tasas y contribuciones especiales

355. Junto a los ingresos de naturaleza impositiva, que acabamos de analizar, los municipios también pueden establecer y exigir las otras dos clases de tributos, esto es, tasas y contribuciones especiales. Las tasas municipales son las prestaciones dinerarias establecidas de forma voluntaria u obligatoria por un municipio y exigidas, en base a normas jurídicas, de aquellos que provocan en su favor la realización de una determinada actividad administrativa o que utilizan especialmente servicios públicos creados y mantenidos por el municipio en interés general.³²⁹ En las tasas municipales se distingue según se trate de tasas que se originen por servicios municipales encargados por el *Bund* o el *Land* o de funciones propias de la autoadministración. En el primer caso, los municipios están obligados a exigir las tasas que las normas jurídicas estatales establezcan en la forma y cuantía que se haya establecido sin que se dé lugar a un ámbito de discrecionalidad del

328 Como pone de manifiesto el parlamentario Axel Troost, del grupo *Die Link*, en el debate en el *Bundestag* del proyecto de VIII Ley de reforma de la Ley de Reforma Financiera Municipal, con la regulación del nuevo criterio de reparto los municipios de la Alemania del este pierden entre un 14% y un 26% de ingresos procedentes de la participación en el IVA, mientras que todos los municipios de la Alemania del oeste, a excepción de los municipios del Estado de *Hessen*, experimentan un incremento de los ingresos procedentes de dicho recurso. De ahí que este parlamentario proponga atender al número de habitantes de cada municipio como criterio de reparto del importe de la participación municipal en el IVA, así como un aumento al 20% del porcentaje de participación en el IVA a cambio de la derogación de la participación municipal en el impuesto personal sobre la renta. (*Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/166*, 5 de junio de 2008, p. 17665).

329 Cfr. Ramallo Massanet, *op. cit.*, p. 134.

municipio al respecto. En el segundo caso, únicamente se da en la Ley estatal la posibilidad de un establecimiento y recaudación por el municipio, quedando a la discreción de éste el establecerlas por medio de las correspondientes ordenanzas municipales.³³⁰

356. Las contribuciones especiales son las prestaciones dinerarias voluntariamente establecidas por un municipio en base a normas jurídicas y exigidas, con el fin de cubrir en todo o en parte el coste del servicio público creado y mantenido por el municipio, de aquellos sujetos para los que supone una ventaja especial, con independencia de que lo utilicen o no. A diferencia de lo que sucede respecto a las tasas, el establecimiento de una contribución especial no puede ser impuesta por el *Bund* o el *Land* al municipio.³³¹

12. La compensación financiera local (*kommunaler Finanzausgleich*)

357. Cada *Land* ha de establecer, mediante una ley específica, un sistema de compensación financiera local aplicable en su territorio. La finalidad esencial de este sistema es cubrir las debilidades financieras de los municipios o agrupaciones de municipios, posibilitando una cierta redistribución de los medios financieros con los que cuenta el propio *Land*, a fin de hacer posible un nivel mínimo en cuanto a la prestación de los servicios locales y una cierta igualdad en las condiciones de vida de los ciudadanos. Desde el punto de vista de los ingresos que perciben los municipios, se trata de ingresos transferidos por el *Land* en forma de subvenciones o dotaciones económicas.³³² La compensación financiera persigue el objetivo de proporcionar medios económicos a los municipios y a las agrupaciones de municipios para el desarrollo de sus propias tareas o competencias y de las que tienen encomendadas o delegadas. Las dotaciones o subvenciones (*Zuweisungen*) que perciben los entes locales provienen de los ingresos tributarios del *Land*.³³³ Se crea así una masa de ingresos tributarios compartidos (*Steuerverbundmasse*), que está integrada por la cuota estatal en los impuestos compartidos (renta, sociedades e IVA) y por la recaudación de otros impuestos propios del *Land*. La Ley de Compensación Financiera aprobada por cada *Land* regula los detalles para la determinación de la masa tributaria compartida y establece, especialmente, el porcentaje de la recaudación de los impuestos que los Estados deben aportar a dicha masa y que va a ser disfrutado por los entes locales.³³⁴

330 *Idem*.

331 *Idem*.

332 Como señala Schwarting, *op. cit.*, p. 31, el sistema de compensación financiera constituye, en verdad, una participación indirecta de los Entes Locales en los ingresos tributarios del respectivo *Land*, pero constituye, desde el punto de vista financiero, un pago o transferencia del *Land* y no una fuente propia de ingresos de los Entes Locales.

333 Cfr. G. Graf, *Grundlagen der Finanzwissenschaft*, Springer, Heidelberg, 2005, p. 314.

334 *Idem*.

358. Las dotaciones o subvenciones pueden dividirse en subvenciones generales, que proporcionan los medios económicos más importantes, y dotaciones o subvenciones destinadas a un fin concreto y predeterminado (*zweckgebundene Zuweisungen*). La mayor parte de las subvenciones generales –no condicionadas– se corresponden con la subvención básica (*Schlüsselzuweisung*), con la cual se refuerzan los recursos generales de los municipios y agrupaciones de municipios e, igualmente, se reducen las diferencias intermunicipales de potencia tributaria.³³⁵

335 *Idem.*

ITALIA

Alfredo Galán Galán (coord.)

Juan Arrieta Martínez de Pisón

Luis Medina Alcoz

Marc Vilalta Reixach



LA AUTONOMÍA LOCAL EN EL ORDENAMIENTO ITALIANO. SUS TEXTOS LEGALES*

1. La posición de los Gobiernos locales en la Constitución italiana de 1948

1. La determinación de la posición constitucional de los gobiernos locales en el ordenamiento jurídico italiano debe partir, necesariamente, del análisis del texto constitucional aprobado en 1948, que, como reacción al centralismo del anterior régimen dictatorial, estableció un sistema inspirado en el pluralismo, tanto en el ámbito político y social, como en el ámbito institucional y territorial. En este sentido, la Constitución italiana reconoce de forma expresa como uno de los principios fundamentales de la República italiana, la autonomía local, afirmando que: “La República, una e indivisible, reconoce y promoverá las autonomías locales, efectuará en los servicios que dependan del Estado la más amplia descentralización administrativa y adaptará los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización” (art. 5 CI).¹

2. De este modo, la Constitución italiana integra los gobiernos locales como elementos institucionales preexistentes a la República (los “reconoce”, no los crea directamente), atribuyéndoles un ámbito de autonomía propio que debe ser respetado y promovido por el ordenamiento jurídico en su conjunto.² Sin embargo, como sucede en el caso español, a pesar de esta declaración expresa, el texto constitucional italiano de 1948 no prestó especial atención a los entes locales, pues en su Título V (titulado “Las regiones, las provincias y los municipios”), una vez declarado que la “República se divide en regiones, provincias y municipios” (art. 114 CI), se limitaba a establecer algunos principios generales, de carácter programático, de la organización

* La redacción de las diferentes partes que componen este trabajo, en lo principal, se ha distribuido del modo siguiente: Marc Vilalta Reixach, los epígrafes I (aps. 1, 2, 3, 4 y 5.1.1), III y V; Luis Medina Alcoz, los epígrafes I (aps. 5.1.2, 5.2 y 6), II y IV; y Juan Arrieta Martínez de Pisón, el epígrafe VI. La documentación de este informe está actualizada hasta mayo de 2009.

1 La presente traducción y las siguientes son nuestras, si bien tomando como referencia la traducción de la Constitución italiana publicada en la página web del Consejo de Ministros italiano. <http://es.camera.it/deputati/funzionamento2002/03.constituzione.asp>.

2 El Prof. Rolla señala que, de esta forma, la Constitución italiana sigue la tendencia a la valorización de la autonomía de las comunidades locales, que ha caracterizado, en los últimos años, la evolución de los estados democráticos. Una elección plenamente comprensible si se toma en consideración el nexo existente entre la autonomía local y la democracia, así como también la voluntad de romper el principio monopolista del poder público que ha acompañado la evolución de la forma de Estado en este siglo. G. Rolla, *L'autonomia dei comuni e delle province*, en T. Groppi y M. Olivetti, *La Repubblica delle autonomie. Regioni e enti locali nel nuovo titolo V*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2003, p. 207.

territorial italiana, especialmente en lo que se refería a la posición institucional de los entes locales en un nuevo marco territorial organizado en regiones. Desde esta perspectiva general, podemos destacar las siguientes previsiones:

- a) En primer lugar, la Constitución italiana de 1948 definía los municipios y las provincias como “entes autónomos en el ámbito de los principios fijados por las leyes generales de la República”, que determinarían también sus funciones (art. 128 CI). De modo que la concreción del régimen jurídico de los gobiernos locales italianos era objeto de una amplia remisión a las leyes ordinarias, tanto estatales como regionales, según la distribución constitucional de competencias. Por lo que se afirma que la autonomía de los municipios y las provincias, aun encontrando su fundamento directamente en la Constitución, resultaba sustancialmente “desconstitucionalizada”, pues faltaban en el texto constitucional disposiciones dirigidas a individualizar la especificidad de tales entes.³
- b) Por lo que se refiere a las funciones de los entes locales, la Constitución italiana de 1948 se regía por el llamado “principio de paralelismo”, según el cual se otorgaban a las regiones todas las funciones administrativas en aquellas materias respecto de las cuales dispusieran de potestad legislativa. Sin perjuicio de que, posteriormente, éstas pudiesen delegar su ejercicio a los municipios y provincias cuando concudiesen intereses exclusivamente locales.

3. Este carácter general, y no excesivamente localista, de las disposiciones constitucionales, unido al incumplimiento reiterado de los plazos previstos en la Disposición transitoria y final núm. IX de la Constitución italiana,⁴ generó que el desarrollo del sistema de la autonomía local en Italia fuese largamente pospuesto, de manera que dichos entes siguieron, en gran parte, rigiéndose por normas preconstitucionales. No obstante, la posición institucional de los gobiernos locales en Italia ha experimentado una notable evolución a lo largo de los últimos cincuenta años, unida principalmente al desarrollo y adaptación del propio estado regional italiano.

2. La evolución legislativa posterior: de la Ley 142/1990 hasta la Ley Constitucional 3/2001

4. Esta evolución normativa fue especialmente importante a partir de los años 90, donde debemos destacar, en primer lugar, la Ley núm. 142/1990, de 8 de junio, sobre el ordenamiento de los Entes Locales. Esta ley estatal redefinió algunos de los aspectos esenciales del régimen municipal y provincial en Italia, reconociéndoles, por pri-

3 Rolla, *op. cit.*, p. 208.

4 Dicha Disposición transitoria y final establecía de forma expresa un período transitorio de tres años desde la entrada en vigor de la Constitución para que la República adaptara sus leyes a las necesidades de las entidades locales autónomas y a la competencia legislativa atribuida a las regiones.

mera vez en dicho ordenamiento jurídico, la posibilidad de dotarse de un estatuto normativo propio, que determinase su organización interna, las atribuciones de los distintos órganos de gobierno y administración o el régimen de los servicios públicos.

5. Asimismo, junto a la potenciación de los mecanismos de participación ciudadana (con la previsión del referéndum consultivo) o la introducción de nuevos mecanismos de gestión de los servicios públicos (por ejemplo, las sociedades por acciones o las *"aziende speciali"*), se modifica también el ámbito de las funciones atribuidas a los entes locales, configurando al municipio como el nivel de base de la administración territorial, con competencias generales en todos aquellos aspectos que se refieran a la población y al territorio municipal y que no hubiesen sido atribuidas a otros entes territoriales, reconociendo la existencia de determinadas áreas metropolitanas.

6. A pesar de la importancia de dichas modificaciones, la Ley 142/1990 representa solamente el inicio de un procedimiento de reforma más general, que continuó a lo largo de toda la década y que, como veremos, culmina con la aprobación de la Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre. Indicamos a continuación los hitos más importantes de este continuado proceso de reforma legislativa. El primero que destacamos es la aprobación de la Ley 81/1993, de 25 de marzo, de elección directa del alcalde, del presidente de la provincia y del Consejo Municipal y del Consejo Provincial. Su título ya indica lo más relevante de su contenido. Con posterioridad, se aprueba la Ley 59/1997, de 15 de marzo, de delegación al Gobierno para la atribución de funciones y competencias a las regiones y los entes locales, para la reforma de la Administración Pública y para la simplificación administrativa. Esta Ley, conocida como Ley Bassanini (por el nombre del ministro para la Función Pública del Gobierno italiano 1996-2001, Franco Bassanini) contiene una amplia delegación al Gobierno para la adopción de diferentes decretos legislativos con la finalidad de atribuir nuevas funciones y poderes a los entes locales y las regiones, operando una forma de "federalismo administrativo" (o de ejecución).

7. De este modo, y a partir de las reformas legislativas, se abre un importante proceso de reestructuración del Estado, con devolución de competencias a las regiones y a los gobiernos locales, a la vez que se adoptaban una serie de medidas dirigidas a suprimir algunos de los vínculos que limitaban la autonomía de municipios y provincias: modificando, por ejemplo, la regulación de los controles sobre dichos entes, la figura del secretario municipal y reconociendo a los órganos de Gobierno y administración nuevos espacios de autonomía en la organización y la gestión de los servicios públicos y del personal.

8. Otros cambios legislativos se producirán todavía con posterioridad en el tiempo. Así, se lleva a cabo la aprobación de la Ley 127/1997, de 24 de abril, relativa a los controles y a los secretarios municipales y provinciales; la Ley 265/1999, de 3 de agosto, de reforma de la Ley 142/1990; y el Decreto Legislativo 77/1995, de 25 de febrero, de ordenamiento financiero y contable de los entes locales.

9. En definitiva, puede afirmarse que la legislación en materia de autonomía local se caracterizaba tradicionalmente por la *fragmentariedad* y la incoherencia. Para remediar este estado de cosas, se puso de manifiesto la necesidad de dotar a los Entes Locales de un marco normativo estable y ordenado, que superase la tradicional dispersión y superposición de las distintas fuentes normativas. Con este objetivo, mediante el Decreto Legislativo 267/2000, de 18 de agosto, se aprobó el Texto refundido en materia de entes locales (Texto Único de las leyes sobre el ordenamiento de las Entidades Locales –TUEL), que constituye uno de los elementos claves en la evolución del ordenamiento local en Italia, por cuanto reúne de forma sistemática, las disposiciones relativas al gobierno y administración local, con voluntad de coordinar y sistematizar las disposiciones normativas precedentes, regulando, entre otros, la estructura institucional de los entes locales, su sistema electoral, su sistema financiero y contable, los controles o las normas fundamentales en materia de organización y de personal.⁵

3. La Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre

10. No obstante, como apuntábamos anteriormente, la reciente reforma del Título V de la Constitución italiana, producida por la Ley Constitucional núm. 3/2001, de 18 de octubre, ha supuesto un paso más en la evolución del sistema local y regional italiano.⁶ En este sentido, sobre las bases sentadas en la Ley Bassanini de 1997, la Ley Constitucional 3/2001 ha diseñado un nuevo sistema de organización del poder

-
- 5 Hay que tener en cuenta, además, las numerosas leyes aprobadas después del año 2000 que han introducido alguna modificación al Texto Único: Decreto Ley 392/2000, de 27 de diciembre convalidado con modificaciones por Ley 26/2001, de 28 de febrero; Ley 448/2001, de 28 de diciembre; Decreto Ley 13/2002, de 22 de febrero, convalidado con modificaciones por Ley 75/2002, de 24 de abril; Ley 137/2002, de 6 de julio; Ley 145/2002, de 15 de julio; Ley 166/2002, de 1 de agosto; Ley 3/2003, de 16 de enero; Decreto Ley 50/2003, de 31 de marzo, convalidado con modificaciones por Ley 116/2003, de 20 de mayo; Decreto Ley 269/2003, de 30 de septiembre, convalidado con modificaciones por Ley 326/2003, de 24 de noviembre; Decreto Ley 80/2004, de 29 de marzo, convalidado con modificaciones por Ley 140/2004, de 28 de mayo; Decreto Ley 136/2004, de 28 de mayo convalidado con modificaciones por Ley 186/2004, de 27 de julio; Decreto Ley 168/2004, de 12 de julio, convalidado con modificaciones por Ley 191/2004, de 30 de julio; Ley 308/2004, de 15 de diciembre; Ley 311/2004, de 30 de diciembre; Decreto Ley 44/2005, de 31 de marzo, convalidado con modificaciones por Ley 88/2005, de 31 de mayo; Ley 88/2005, de 31 de mayo; Decreto Ley 115/2005, de 30 de junio, convalidado con modificaciones por Ley 168/2005, de 17 de agosto; Decreto Legislativo 152/2006, de 3 de abril; Ley 296/2006, de 27 de diciembre; Ley 24/2007, de 24 de diciembre.
- 6 Esta modificación forma parte, a su vez, de un importante procedimiento de reconfiguración y modernización del sistema administrativo italiano que se completa con la Ley Constitucional núm. 1, de 22 de noviembre de 1999 (disposiciones relativas a la elección directa del presidente de la Junta Regional y a la autonomía estatutaria de las regiones) y la Ley Constitucional núm. 2, de 31 de enero de 2001 (disposiciones relativas a la elección directa del presidente de las regiones con Estatuto especial y de las provincias autónomas de Trento y Bolzano). Sobre dichas reformas, G. Rizzoni, “La riforma del sistema delle autonomie nella XIII legislatura”, en T. Groppi y M. Olivetti, *op. cit.*, pp. 23 y ss.

público, rompiendo el tradicional centralismo del Estado y estableciendo, como veremos, un nuevo “sistema policéntrico”, compuesto por diferentes niveles de gobierno (local, regional, estatal) jurídicamente equivalentes, en el que se privilegia funcionalmente al sistema institucional más próximo a los ciudadanos.⁷

11. La Reforma Constitucional de 2001 ha incidido profundamente en el régimen local italiano, siendo necesaria, nuevamente, la intervención del legislador. Se precisa la revisión del Texto Único (TUEL) y, en general, de la legislación en materia de Gobierno local para adaptarla a la reforma constitucional. La Ley 131/2003 (denominada “La Loggia”), de disposiciones para la adaptación del ordenamiento de la República a la Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre, afecta a las entidades locales en materias tales como la organización, los poderes normativos y los controles, pero no realiza una revisión general del régimen local en su conjunto. A tal efecto, la propia Ley 131/2003 establece una delegación legislativa en favor del Gobierno (art. 2) para la determinación de las “funciones fundamentales” de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas y la adaptación de las disposiciones en materia de entes locales a la Constitución. El plazo previsto para la aprobación del (o los) Decreto(s) Legislativo(s) de adaptación (un año desde la entrada en vigor) fue prorrogado hasta el mes de junio de 2005 por la Ley 140/2004, de 28 de junio; y, después, hasta el 31 de diciembre de 2005 por el artículo 5 de la Ley 306/2004, de 27 de diciembre. Dentro de esta segunda prórroga, el 2 de diciembre de 2005, el Consejo de Ministros aprobó un anteproyecto de Decreto Legislativo, concretando las funciones fundamentales de los entes locales y adaptando el régimen local a la Constitución.⁸ Sin embargo, la disolución anticipada de las cámaras en el mes de febrero de 2008 impidió su tramitación; y hasta el día de hoy éste no ha sido aún aprobado.

4. Principales novedades de la reforma constitucional de 2001

12. La importancia de la Reforma Constitucional de 2001, y aún sin entrar en un examen detallado y exhaustivo de sus múltiples prescripciones, aconseja llevar a cabo una breve reflexión sobre algunas de sus principales novedades, agrupándolas en los siguientes apartados:

-
- 7 En este sentido, Giandomenico Falcon afirma que con la entrada en vigor de la Ley Constitucional núm. 3 del 2001, y con la nueva definición del rol y de las funciones que corresponden al Estado, regiones y Entes Locales, “si è compiuto [...] un nuovo *big bang* del regionalismo italiano”. G. Falcon, “Il big bang del regionalismo italiano”, *Le Regioni*, núm. 6, 2001, pp. 1141-1152. En términos similares, F. Pizzetti, “Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esploso”, *Le Regioni*, núm. 6, 2001, pp. 1153-1196.
- 8 Su innovación más significativa es la apertura de una vía de acceso de los Entes Locales a la Corte Constitucional. El artículo 9 establece en este sentido que la Conferencia Estado-Ciudades y Autonomías Locales puede proponer al Gobierno la impugnación de leyes regionales lesivas de la autonomía y las competencias locales; y la Asamblea Territorial puede solicitar del Gobierno regional la impugnación de leyes estatales.

4.1. El reconocimiento de todos los niveles territoriales como componentes constitutivos de la República italiana

13. Aunque, como afirmábamos anteriormente, el ordenamiento constitucional italiano optó, ya desde sus inicios, por un sistema institucional plural, compuesto por una diversidad de ordenamientos territoriales autónomos, la Ley Constitucional de 2001 ha diseñado un nuevo sistema de organización del poder público, en que los distintos niveles institucionales se consideran jurídica y constitucionalmente paritarios, solamente diferenciados por la especificidad de sus funciones. De manera gráfica, se afirma que todos ellos se encuentran en un “rapporto di equiordinazione”.⁹

14. El anterior artículo 128 de la Constitución italiana afirmaba que las provincias y los municipios eran entes autónomos en el ámbito de los principios fijados por las leyes generales de la República, de modo que el reconocimiento de autonomía a los gobiernos locales se reenviaba a los principios fijados por la Ley estatal. Así, una de las principales novedades de la Ley Constitucional 3/2001 reside en que las regiones, las provincias y los municipios se consideran no como meras articulaciones en las que se organiza la República, sino que se configuran como elementos constitutivos de ésta, al mismo nivel que el Estado y gozando, por lo tanto, de una misma posición de autonomía reconocida directamente por la propia Constitución.¹⁰ Hoy en día son los principios fijados directamente por el texto constitucional los que conforman la autonomía de los entes locales, sin la necesaria intermediación de la legislación estatal.

15. En este sentido, se afirma que la reforma constitucional crea un sistema político territorial “policéntrico”, estructurado en red sobre una multiplicidad de niveles institucionales, recíprocamente autónomos y dotados de poderes normativos, administrativos y financieros propios, sin que sea posible señalar una posición de supremacía o jerarquía entre ellos.¹¹ Esta nueva configuración del Estado se plasma gráficamente en la nueva redacción del artículo 114 de la CI, según el cual:

9 P.-L. Petrillo, G. Angiulli, y C. Fasone, “La razionalizzazione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali nella Regione Toscana”, en *La ripartizione delle competenze fra le istituzioni territoriali e le possibili ipotesi di razionalizzazione: il caso della Toscana*, trabajo de investigación realizado por diversos autores, datado en noviembre de 2008, y disponible en www.astrid-online.it, p. 99.

10 A. Pacchiarotti, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2004, p. 199.

11 Pacchiarotti, *op. cit.*, p. 199. En términos similares, P. Amovilli, *Enti locali e riforma costituzionale del titolo V. Gli effetti sull'ordinamento delle autonomie locali*. Gedit Edizioni, Bologna 2003, p. 3; G. Rolla, *Il sistema costituzionale italiano. L'organizzazione territoriale della Repubblica*. Giuffrè Editore, Milano, 2005, p. 64; y M. Cammelli, “I raccordi tra i livelli istituzionali”, *Le Istituzioni del Federalismo*, Anno XXII, núm. 6, 2001, p. 1079. Por su parte, Marco Olivetti afirma: “La finalità è quindi quella di costruire un sistema articolato su più punti di forza: un sistema policentrico, non semplicemente un sistema bipolare (federazione-Stati membri o Stato-regioni). Un sistema nel quale [...] allo Stato si affiancano altri “centri”: la regione, ente a competenze generale per la legislazione [...] e il comune, ente a competenze generale per l'amministrazione” (“Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1 comma)”, en T. Groppi y M. Olivetti (dirs.), *op. cit.*, p. 45).

“La República se compone de los municipios, de las provincias, de las ciudades metropolitanas, de las regiones y del Estado”. Añadiéndose que “Los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las regiones son entes autónomos con sus propios estatutos, facultades y funciones según los principios establecidos en la Constitución” (art. 114 CI).

16. Esta enumeración en sentido ascendente puede ser interpretada como una clara apuesta hacia la descentralización, que pretende revalorizar los niveles más cercanos a los ciudadanos, a diferencia del texto constitucional anterior que, con una prevalencia absoluta de las instancias centrales, realizaba una enumeración descendente (regiones, provincias y municipios). Sin embargo, el reconocimiento constitucional a los municipios, provincias, ciudades metropolitanas y regiones del carácter de elementos constitutivos de la República no supone, de hecho, una total y completa equiparación entre ellos, pues, como ha señalado la Corte Constitucional italiana y como veremos posteriormente, son entes que disponen de poderes y funciones muy distintas entre sí (Sentencia *Corte Costituzionale* italiana núm. 274/2003, de 24 de julio, FJ 2.1).

17. Y, ligándolo con esta idea, es también importante señalar que la reforma del 2001 no sólo garantiza una posición constitucional a los municipios, provincias y ciudades metropolitanas, que no se prevé para los restantes entes locales, sino que además prevé también una diferenciación funcional entre ellos, introduciendo de forma expresa el principio de diversidad en la atribución de funciones a los gobiernos locales y rompiendo la tradicional uniformidad y homogeneidad en el ámbito local.

18. Una última observación parece conveniente, antes de concluir este apartado. Es razonable pensar que nuestro legislador constitucional, a la hora de redactar el art. 137 de la Constitución española, tomó como modelo el art. 114 de la Constitución italiana en su versión originaria. La evolución de ambos países, en muchos aspectos similar, en la dirección de consolidar un modelo de organización territorial marcadamente descentralizado, puede aconsejar una reforma parecida de nuestro art. 137. Todo ello con la finalidad de evitar la confusión que genera el carácter “anfibiológico” que, en palabras del Tribunal Constitucional, tiene la expresión “Estado” en nuestra Constitución. Esta confusión desaparece cuando se distingue, en el caso italiano, entre “República” y “Estado” y se configura este último, junto a las regiones y determinados entes locales, como elementos estructurales de la primera. En realidad, la distinción entre “Estado” y “República” no es sino consecuencia de la distinción, introducida por C. Mortati, entre “Estado-persona” y “Estado-ordenamiento”.¹²

12 C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1975, p. 46.

4.2. El principio de subsidiariedad en la distribución de las funciones administrativas

19. Dejando al margen las competencias legislativas en materia de entes locales, que analizaremos más adelante, como avanzábamos anteriormente la Constitución italiana de 1948 se regía por el llamado “principio de paralelismo”, según el cual se otorgaban a las regiones todas las funciones administrativas en aquellas materias respecto de las cuales dispusieran de potestad legislativa. Sin perjuicio de que, posteriormente, éstas pudiesen delegar su ejercicio a los municipios y provincias.

20. Desde esta perspectiva, podemos afirmar que la Ley Constitucional núm. 3 de 2001 ha supuesto también un cambio muy importante en esta materia, modificando la redacción del artículo 118 de la CI en los siguientes términos:

“Se asignan a los municipios las funciones administrativas, a menos que, para asegurar su ejercicio unitario, se encomienden a las provincias, ciudades metropolitanas, regiones y al Estado en virtud de los principios de subsidiariedad, de diferenciación y de adecuación”.

21. De este modo, se introducen en el ámbito local nuevos principios en la distribución de las funciones administrativas, que suponen el reconocimiento expreso y preferente en favor de los municipios de la potencial titularidad de todas las funciones administrativas, salvo que en virtud de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación éstas vengán conferidas a las provincias, ciudades metropolitanas, regiones o al Estado. Por lo tanto, el ámbito de Administración Pública en Italia es constituido esencialmente por la administración local y, especialmente, municipal (art. 118.1 CI); entendiendo que la asignación de las funciones administrativas a otros niveles de gobierno, aún siendo posible sobre la base de los criterios de previstos en dicho artículo, tiene naturaleza “derogatoria”, pues representa la fórmula que permite sustraer competencias administrativas a los municipios en favor de otras entidades públicas.¹³

22. Se ha señalado también que el nuevo reparto de funciones administrativas deberá efectuarse y concretarse por medio de la Ley, ya sea ésta estatal o regional (según el nuevo reparto constitucional de materias). De manera que el principio de subsidiariedad no puede entenderse como una cláusula de atribución de competencia directa y automática a los municipios, sino que debe considerarse como un criterio regulador o programático de la atribución que, de dichas competencias, debe efectuar el legislador.¹⁴

13 Camelli, *op. cit.*, p. 1083. Sobre el tema, *vid. cap. II, ap. 4.*

14 S. Bartole *et alii*, *Diritto Regionale. Dopo le riforme*, ed. Il Mulino, Bologna 2003, p. 173. En el mismo sentido, A. Celotto y A. Sarandrea, *Le funzioni amministrative*, en T. Groppi y M. Olivetti (dirs.), *op. cit.*, p. 92 y D. D’Alessandro, “Il riparto costituzionale delle funzioni amministrative”; y G. D’Ignazio, “Le funzioni amministrative”, ambos en S. Gambino (coord.), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, pp. 129-132 y 342, respectivamente.

23. Este nuevo principio articulador de la distribución de las funciones administrativas se ha plasmado normativamente en la mencionada Ley núm. 131, de 5 de junio de 2003, cuando, en su artículo 7.1, se señala:

“El Estado y las regiones [...] transferirán las funciones administrativas que ellos ejercitan con la entrada en vigor de la presente ley, sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación, atribuyendo a las provincias, las ciudades metropolitanas, las regiones y el Estado sólo las necesarias para asegurar la unidad de ejercicio, por razones de buen funcionamiento, eficacia o eficiencia de la acción administrativa o por razones funcionales o económicas o por exigencias de programación o de homogeneidad territorial”.

Asimismo, se añade que:

“hasta la entrada en vigor de las medidas previstas en el presente artículo, las funciones administrativas seguirán siendo ejercitadas según las atribuciones establecidas por las disposiciones vigentes, sin perjuicio de los efectos de los eventuales pronunciamientos de la Corte Constitucional” (art. 7.6).

24. En definitiva, el municipio se convierte en la instancia administrativa general, mientras que el papel de las regiones en esta materia debe circunscribirse a funciones específicas, jurídicamente justificadas en el aseguramiento de una gestión unitaria e indivisible, así como para el ejercicio de funciones generales de coordinación y programación. Sin embargo, y para terminar, debemos poner también de relieve que la plasmación concreta en los estatutos regionales del nuevo reparto de funciones administrativas entre las regiones y los entes locales que establece el nuevo Título V de la CI ha sido, hasta la fecha, decepcionante y escasamente innovadora. En este sentido, se afirma que los criterios de definición y reparto de dichas funciones se limitan al mero reclamo de la necesidad de atribuir o transferir las funciones administrativas a los entes locales, en aplicación de los principios constitucionales. Pero reenviando al legislador regional la tarea de individualizar dichas funciones, sin prever ninguna garantía específica para los entes locales, ni tan siquiera en lo que se refiere a la protección de sus funciones fundamentales.¹⁵ Así, por ejemplo, el Estatuto de Emilia-Romaña (Ley regional 13/2005, de 31 de marzo): “[l]a región, en el ámbito de sus competencias propias, disciplina las modalidades de atribución a los entes locales prevista en el artículo 118 de la Constitución, definiendo las finalidades y duración de la atribución así como las formas de consulta, relaciones financieras y obligaciones recíprocas. La Ley regional que atribuye funciones administrativas en los diversos niveles de gobierno disciplina las modalidades de control del ejercicio de las funciones y de utilización de los recursos asignados” (art. 24.4).¹⁶

15 G.-C. de Martín, “La funzione amministrativa tra regione ed enti locali”, *Diritto Pubblico*, núm. 3, 2005, p. 983.

16 En parecido sentido, el Estatuto de Abruzos (Ley estatutaria de 28 de diciembre de 2006) señala que “[l]a región, en respeto de la autonomía de las provincias, los municipios, las comunidades de

25. No obstante, hay estatutos que, aunque mantienen amplias remisiones a la Ley regional, afirman la titularidad municipal de las funciones administrativas, salvo las expresamente atribuidas a niveles territoriales superiores. Así, el Estatuto de Umbría (Ley regional 21/2005, de 16 de abril): “1. Los municipios ejercitan las funciones administrativas propias y las no reservadas al Estado y a la región o no atribuidas a la provincia. 2. Las provincias ejercitan las funciones administrativas propias y las que tengan atribuidas por ley estatal o regional. 3 La región determina por ley, en las materias de su competencia, las funciones administrativas que deben atribuirse a los municipios y provincias de conformidad con los principios de subsidiariedad, eficiencia y economía, responsabilidad, adecuación y diferenciación. 4. Las leyes regionales de atribución de funciones administrativas determinan para cada una de ellas los sectores, criterios y recursos necesarios para hacer efectivo su ejercicio (...)” (art. 27).¹⁷

montaña y otros Entes Locales, asegura el desarrollo de todas las tareas de interés de las poblaciones locales. La Ley atribuye o delega a los Entes Locales las funciones administrativas en materia de competencia regional” (art. 69.1). Añade, además, que las funciones administrativas cuyo ejercicio sea incompatible con las dimensiones de los Entes Locales se desarrollan a través de formas asociativas o se devuelven a los entes territoriales mayores, o se reservan a la competencia de la región (art. 69.2). Se dispone asimismo que “[l]a ley puede atribuir o delegar funciones administrativas a determinadas categorías de Entes Locales o Entes Locales concretos, teniendo en cuenta la especificidad de las funciones a ejercitar, la adecuación y las diferencias existentes entre los Entes Locales” (art. 69.3). La Ley debe “garantizar la cobertura financiera de las funciones administrativas atribuidas y la dotación de personal” (art. 70.1). Igual indefinición caracteriza al Estatuto de Liguria (Ley estatutaria 1/2005, de 3 de mayo), que dispone: “La región valoriza el sistema de las autonomías locales; garantiza la participación de los Entes Locales a la actividad legislativa y programación; organiza el ejercicio de las funciones administrativas sobre la base del principio de subsidiariedad, según las modalidades establecidas por el Estatuto y la Ley regional” (art. 62).

- 17 En esta línea, los Estatutos de Campania y Calabria (Ley regional 25/2004, de 25 de octubre), en artículos idénticos (incluso en la numeración), disponen que, “[e]n desarrollo del artículo 118 de la Constitución, la región atribuye las funciones administrativas en el nivel local, reconociéndoselas a los municipios, las comunidades de montaña, las provincias y las ciudades metropolitanas de acuerdo con los principios de subsidiariedad, adecuación y diferenciación, garantizando el pleno ejercicio de la potestad organizativa y reglamentaria de los Entes Locales, así como respecto de la población y características del territorio, enunciando expresamente los principios que constituyen límite inderogable a la autonomía normativa de los Entes Locales” (art. 46.3). El Estatuto de las Marcas (Ley estatutaria 1/2005, de 8 de marzo), establece en este sentido que “[l]a región, en las concretas materias de su competencia legislativa, atribuye, como regla general, la titularidad de las funciones administrativas a los Entes Locales, otorgándoles los recursos suficientes” (art. 50.2). Añade que “[a]l objeto de valorizar plenamente, en coherencia con el artículo 118, apartado primero, de la Constitución, el nivel de Gobierno municipal, la región promueve y favorece la constitución de formas asociativas entre municipios, predisponiendo al efecto la financiación adecuada. Cuando los municipios no presenten una dimensión adecuada, a la espera de la constitución de formas asociativas, las funciones administrativas pueden atribuirse a las provincias” (art. 50.3). Por su parte, el Estatuto toscano (Estatuto 12/2005, de 1 de febrero) establece: “1. La región, sobre la base de los principios de subsidiariedad, adecuación y diferenciación, atribuye por Ley a los Entes Locales las funciones administrativas en las materias de su competencia. En línea con este Estatuto, el recientemente aprobado en Lombardía (Ley estatutaria 1/2008, de 30 de agosto) dispone: “La región, respetando los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecua-

4.3. La autonomía estatutaria y reglamentaria de los Entes Locales

26. Además de la titularidad de determinadas funciones administrativas, otra consecuencia del establecimiento de un sistema de autonomía paritario ha sido el reforzamiento y ampliación de la autonomía normativa e organizativa de los entes locales. Reconociéndoles potestad normativa propia para disciplinar la organización y el desarrollo de las funciones públicas que se les atribuyan.¹⁸ De esta potestad normativa, en el caso del municipio, nos ocuparemos más adelante.¹⁹ Por lo tanto, en este momento haremos solamente algunas consideraciones generales.

27. En este sentido, el mencionado artículo 114 de la CI afirma que los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas son entes autónomos con “estatuto propio”. A la vez que el artículo 117.6 de la CI señala:

“La potestad reglamentaria corresponde al Estado en las materias de legislación exclusiva, salvo que la delegue a las regiones. La potestad reglamentaria corresponderá a las regiones en cualesquiera otras materias. Los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas tendrán potestad reglamentaria para regular la organización y el desarrollo de las funciones que les estén encomendadas”.

28. De este modo, la reforma del Título V de la Constitución italiana reconoce a los entes locales la posibilidad de adoptar normas reglamentarias, de carácter independiente, en cuanto no necesitan de ninguna previsión legal expresa, sino que encuentran su origen directo en el propio texto constitucional. Potestad reglamentaria no limitada solamente a aquellas determinadas materias que, de vez en cuando, puedan prever las leyes, sino que se extiende, con los límites fijados por la propia Constitución, al ámbito de la organización, por un lado, y al desarrollo de las funciones, por el otro.

29. Aun así, se discute sobre el alcance de dicha potestad normativa. En especial sobre si la reserva reglamentaria en favor de municipios, provincias y ciudades metropolitanas tiene carácter pleno y exclusivo o, por el contrario, debe producirse dentro del marco de los principios generales establecidos en las leyes, estatales o regionales. Respecto a esta cuestión, podemos apuntar que, según un importante sector doctrinal, debe reconocerse, cuanto menos, una reserva local para fijar reglamentariamente aquellos aspectos de detalle relativos a la organización y desarrollo de sus funciones. Pudiendo la Ley estatal o regional contener indicaciones o principios ge-

ción, ejercita exclusivamente las funciones administrativas que requieran un ejercicio unitario. 2. Con la Ley regional se atribuyen a los municipios, provincias y ciudades metropolitanas toda función de interés local, sin perjuicio de la atribución de funciones ulteriores” (art. 4).

18 Debemos mencionar que dicha potestad estatutaria se preveía ya a nivel legislativo, pudiendo señalar, por ejemplo, el artículo 2 de la Ley Bassanini de 1997, o el artículo 5 de la citada Ley núm. 142 de 1990. N. Lupo, “Le potestà regolamentari”, en T. Groppi y M. Olivetti (dirs.), *op. cit.*, pp. 120-123.

19 Cap. II, ap. 3.

nerales relativos a la fijación de algunos objetivos generales o de las modalidades de ejercicio de dichas funciones, pues cualquier otra solución vaciaría completamente de contenido las competencias legislativas regionales (ampliamente coincidentes con los sectores de competencia administrativa de los entes locales).²⁰ Al mismo tiempo, dicha reserva material no supone un veto absoluto a la actuación del legislador en estos ámbitos, considerándose que las normas que asignen funciones administrativas a los entes locales, ya sean regionales o estatales, pueden contener también disposiciones reglamentarias con valor supletorio.²¹

30. Ésta ha sido, precisamente, la opción normativa acogida por la Ley 131/2003, de 5 de junio, que en desarrollo de la previsiones constitucionales, prevé en su artículo 4 que los estatutos locales deben operar en armonía con la Constitución y con los principios generales en materia de organización pública, así como respetando aquello establecido por la Ley estatal en materia de legislación electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales. Añadiendo, además, que la potestad reglamentaria de los entes locales actúa en el ámbito de la legislación del Estado o de las regiones, que aseguran los requisitos mínimos de uniformidad, según sus respectivas competencias y de acuerdo con lo previsto en los artículos 114, 117.6 y 118 de la Constitución.

31. Finalmente, hay que destacar que la citada Ley 131/2003 ha extendido el poder normativo que la Constitución garantiza expresamente a los municipios, provincias y ciudades metropolitanas, también a las uniones de municipios, las comunidades de montaña e insulares.

4.4. La superación de los controles sobre los Entes Locales

32. Igualmente, con la voluntad de potenciar el ámbito de autonomía de los Entes Locales y reforzar su posición dentro del sistema, la reforma constitucional del año 2001 ha suprimido los sistemas de control previstos en la Constitución italiana de 1948, especialmente las distintas formas de control administrativo sobre los actos los Entes Locales que el anterior artículo 130 de la CI autorizaba a constituir, previendo la institución de los CO.RE.CO (*Comitati Regionali di Controllo*), como órganos regionales dirigidos al control preventivo de dichos actos.²²

33. La Ley núm. 62/1953, de 10 de febrero, así como la ya mencionada Ley 142/1990, sobre la base de dichas previsiones constitucionales, habían diseñado un sistema de

20 En este sentido, F. Merloni, "I rapporti tra regioni ed enti locali: dalla separazione (e competizione) alla necessaria collaborazione", en L. Chieffi y G. Clemente di San Luca (coords.), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisioni*, G. Giappichelli Editore, Turino, 2004, p. 287; F. Merloni, "Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione", *Le Regioni*, núms. 2-3, marzo-junio 2002, pp. 409-444.

21 Sobre el tema, cap. II, ap. 3.

22 Sobre la cuestión, cap. III, 1.

control administrativo sobre la legitimidad de determinados actos de los entes locales, dirigido a garantizar su conformidad respecto de las normas vigentes, tanto desde un punto de vista material y competencial, como respecto de su procedimiento de elaboración y aprobación. Posteriormente dicho sistema de controles fue incorporado al Texto Refundido del año 2000 (arts. 126 y siguientes). Sin embargo, la Ley Constitucional del año 2001 ha derogado el artículo 130 de la Constitución, por lo que, según la doctrina mayoritaria, deben considerarse igualmente derogados todos aquellos controles no judiciales que sobre la administración local se habían desarrollado a su amparo.²³

34. Es necesario mencionar que, si bien una primera interpretación doctrinal consideraba que la reforma operada con la Ley Constitucional núm. 3/2001 suponía solamente la ausencia de “cobertura constitucional” al vigente sistema de controles, que seguiría siendo válido y plenamente aplicable hasta que la legislación ordinaria ordenase su definitiva supresión,²⁴ la opinión mayoritaria se ha decantado finalmente por considerar que la derogación del artículo 130 de la Constitución italiana supone también la derogación “en cascada” de la regulación contenida en el Texto Refundido del año 2000, pues ésta era una mera actuación o consecuencia de la primera.²⁵ Teniendo presente, además, que nada impide la reintroducción por medio de ley de nuevas formas de control preventivo, diferentes de aquellas efectivamente suprimidas.²⁶

4.5. La autonomía financiera de los Entes Locales

35. Sin perjuicio de su tratamiento específico en el apartado correspondiente de este informe, la Ley Constitucional núm. 3/2001 reconoce a los municipios, provincias y ciudades metropolitanas (así como a las regiones) autonomía de ingreso y de gasto, previendo expresamente que los entes locales pueden establecer tributos propios. Asimismo, para los territorios con menor capacidad fiscal, y para garantizar la igualdad entre los ciudadanos, se crea un fondo de compensación estatal destinado a promover el desarrollo económico, la cohesión y la solidaridad social, así como para remover los desequilibrios económicos y sociales (art. 119 CI).

23 *Vid.*, cap. IV, ap. 1.

24 Por ejemplo, G. Pastori, *I rapporti fra regioni e enti locali nella recente riforma costituzionale*, en AA.VV.: *Problemi del Federalismo*, ed. Giuffrè, Milano, 2001, p. 218.

25 En este sentido, entre otros, A. Barbera y C. Fusaro, *Corso di Diritto Pubblico*, ed. Il Mulino, Bolonia, 2001, p. 329; G. Sciuillo, “Il nuovo modello dei controlli”, en C. Bottari, *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2003, p. 209.

26 G. Rolla, “Italia”, en J. Tornos Mas, *Informe Comunidades Autónomas 2001*, Instituto de Derecho Público, Barcelona 2002, p. 807 y A. Corpaci, “Revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo”, *Le Regioni*, núm. 6, noviembre-diciembre 2001, p. 1322.

5. El nuevo sistema constitucional de distribución de competencias

36. Junto con las modificaciones referidas, una de las novedades más importantes de la reforma constitucional del año 2001 ha sido la introducción de un nuevo sistema de distribución de competencias en Italia, que redefine el papel de los diferentes niveles institucionales que componen el Ordenamiento de la República italiana y configura a las regiones como entes políticos con competencia legislativa general.²⁷ En rigor, la Reforma Constitucional apuntada ha modificado tanto la distribución de competencias normativas como de las competencias ejecutivas o de ejecución (en la terminología habitual: de las funciones administrativas).

37. En relación con las competencias normativas, la nueva regulación constitucional reconoce y garantiza potestad normativa a los tres niveles territoriales de gobierno. También, por lo tanto, en los términos que ya hemos indicado, a los entes locales. No obstante, hecha esta afirmación, rápidamente hemos de introducir relevantes matizaciones en atención al tipo de potestad normativa tomada como referencia: la potestad legislativa o bien la potestad reglamentaria.

38. La Constitución reconoce exclusivamente potestad legislativa al Estado y a las regiones. Quedan excluidos, pues, los entes locales. En otras palabras, la reforma constitucional mantiene la distribución del poder legislativo únicamente entre los niveles territoriales de Gobierno estatal y regional. El reparto de la competencia de legislar opera solamente entre el Estado y las regiones.

39. Tras la reiterada reforma constitucional, en cambio, el reconocimiento de la potestad reglamentaria se extiende a los tres niveles territoriales de Gobierno (art. 117.6 CI). Concretamente, respecto a los entes locales, el texto constitucional expresamente les reconoce la posibilidad de aprobar sus propios estatutos (autonomía estatutaria; art. 114 CI) y sus propios reglamentos (autonomía reglamentaria; art. 117.6 CI). La potestad normativa local será objeto de estudio detenido en otro apartado de este trabajo, y a ese lugar nos remitimos ahora. Antes de hacerlo, sin embargo, consideramos oportuno subrayar las siguientes ideas que se derivan del texto constitucional.

40. En primer lugar, a diferencia de lo que sucede en nuestro país, la Constitución italiana reconoce expresamente la potestad normativa local (en concreto, de municipios, provincias y ciudades metropolitanas). Su directo anclaje constitucional resulta, pues, evidente. No es preciso, por tanto, realizar una labor interpretativa que nos permita deducir su existencia del contenido de la autonomía local. Dicho de otro modo, en el modelo italiano no es preciso argumentar que el reconocimiento constitucional de esta potestad deriva implícitamente del reconocimiento expreso que el texto constitucional haga de la autonomía local, en la medida en que se considere

27 M. Olivetti, "Le funzione legislative regionali", en T. Groppi y M. Olivetti (dirs.), *op. cit.*, p. 92.

que la potestad normativa es contenido necesario e inherente al concepto mismo de autonomía.

41. En segundo lugar, la Constitución italiana está reconociendo a los entes locales una potestad normativa que califica de “reglamentaria”, sin perjuicio de que afirme también que este tipo de entes pueden asimismo aprobar “estatutos”. El legislador de la reforma constitucional, de este modo, parece equiparar las potestades normativas infralegales de los tres niveles territoriales de Gobierno: reglamentos estatales, regionales y locales. Prueba de ello, por ejemplo, es su tratamiento conjunto en un mismo precepto constitucional (art. 117.6 CI). No ha sido sensible este legislador, en consecuencia, a los planteamientos sostenidos por parte de la doctrina italiana, en sintonía con otros similares de nuestra propia doctrina, según los cuales es preciso diferenciar las normas locales de los reglamentos estatales y regionales. En otras palabras, la Reforma no ha proporcionado una base constitucional expresa que permita la distinción, como tipos normativos diferenciados, entre la norma local y el reglamento en sentido estricto (estatal y regional). Lo que tiene repercusiones múltiples. Por ejemplo, a la hora de negarse la existencia de una reserva constitucional de potestad normativa local.

42. En tercer y último lugar, parte de la doctrina italiana explica la distribución de la potestad reglamentaria que se realiza en el art. 117.6 CI, entre los tres niveles territoriales de gobierno, como una especie de paralelismo entre el ejercicio de la función administrativa y el poder de regular su desarrollo: el sujeto que tiene atribuida la titularidad de la función debe disponer también de los poderes normativos para ejercerla. De esta manera, la potestad reglamentaria del art. 117.6 CI debería configurarse como un instrumento al servicio de la función administrativa. Consecuencia de este planteamiento, si nos fijamos con atención, es la aplicación del principio de subsidiariedad también en el plano de las fuentes del Derecho, en concreto, de las normas reglamentarias: a quien le corresponda la función administrativa (según resulte de la aplicación del principio de subsidiariedad) le corresponderá también la potestad reglamentaria.²⁸

43. Hasta aquí la introducción en relación a la distribución de competencias normativas. La reforma constitucional ha incidido también, y de manera profunda, en el reparto de las competencias ejecutivas. Como ya se ha indicado, antes del 2001, la atribución de las funciones administrativas se regía por el denominado principio del “paralelismo”: salvo delegación, el ejercicio de las funciones administrativas corresponde al ente titular de la potestad legislativa. Competencia legislativa y competencia ejecutiva iban unidas. Tras la reforma, el actual art. 118 CI cambia radicalmente el

28 L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, 2ª. ed., Il Mulino, Bologna, 2005, p. 95; y P.-L. Petrillo, G. Angiulli, y C. Fasone, “La razionalizzazione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali nella Regione Toscana”, en *La ripartizione delle competenze fra le istituzioni territoriali e le possibili ipotesi di razionalizzazione: il caso della Toscana*, trabajo de investigación realizado por diversos autores, datado en noviembre de 2008, y disponible en www.astrid-online.it.

criterio de atribución: como regla general (preferencia), las funciones administrativas son atribuidas al municipio, salvo que exigencias de ejercicio unitario comporten su elevación a un nivel territorial superior. Este traslado de la función administrativa, por lo demás, debe realizarse atendiendo a los tres principios ya establecidos en la precedente legislación, pero que ahora se constitucionalizan: los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación.

44. Hechas estas aclaraciones iniciales, en lo sucesivo vamos a centrar nuestra atención en la distribución de la competencia legislativa entre el Estado y las regiones. Nos referiremos, en primer lugar, al nuevo sistema competencial en su conjunto. Después se analizará, en particular, la distribución de competencias en materia de régimen local.

5.1. El reparto competencial entre el Estado y las regiones, en general

5.1.1. Los nuevos criterios de reparto competencial

45. En este primer apartado vamos a examinar las reglas que rigen el modelo general de distribución de competencias legislativas entre el Estado y las regiones. En concreto, resultará de aplicación a las regiones ordinarias, esto es, con exclusión de las regiones especiales (de las que nos ocupamos en el apartado siguiente).

46. La idea principal a retener, en este apartado, es que la reforma constitucional de 2001 ha prácticamente invertido el criterio que anteriormente regía el reparto de las competencias legislativas entre Estado y regiones (ordinarias). El originario artículo 117 de la Constitución italiana de 1948 establecía una lista única de materias sobre las cuales las regiones podían ejercer funciones legislativas, pero respetando en todo caso los principios fundamentales establecidos, materia por materia, por la Ley estatal, así como el interés nacional. Incorporando, además, una cláusula residual de atribución al Estado de la función legislativa en relación a todas aquellas materias no incluidas en dicho listado.

47. Sin embargo, con la reciente modificación constitucional, el nuevo artículo 117 CI parte de una equiparación entre la Ley estatal y la Ley regional (según una terminología habitual, "rapporto di equiordinazione"), no sólo desde el punto de vista de su fuerza jurídica, sino también en lo que se refiere a sus limitaciones. Así, se establece el principio general según el cual la potestad legislativa es ejercida tanto por el Estado como por las regiones, que deberán respetar, en todo caso, los límites derivados de la Constitución, del ordenamiento comunitario y de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado. Eliminando, a su vez, el límite del "interés nacional" previsto en los anteriores artículos 117 y 127 de la Constitución italiana y que constituía un límite importante a la potestad legislativa regional.²⁹

29 Según la redacción anterior del artículo 117 de la Constitución italiana las leyes regionales no solo debían respetar los principios fundamentales establecidos por las leyes estatales, sino que tam-

48. Seguidamente, el texto constitucional identifica de forma tasada el núcleo de materias en las que el Estado tiene competencia exclusiva. Entre ellas se incluyen materias como la política exterior, la defensa y las fuerzas armadas, la defensa de la competencia, la inmigración, el régimen jurídico y la organización del Estado o la protección del medio ambiente. Si bien, como en el caso español, algunas de estas materias tienen un evidente carácter transversal (por ejemplo, la competencia estatal para la determinación de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales, o de defensa de la competencia).

49. Junto a éstas, la nueva formulación del artículo 117 de la Constitución italiana determina también un ámbito material objeto de legislación concurrente entre el Estado y las regiones. Se incluyen, entre otras materias, la educación, la protección de la salud, las grandes redes de transporte, el patrimonio histórico y artístico, así como la ordenación del territorio. Respecto de estas competencias concurrentes podemos afirmar que la reforma constitucional otorga un mayor poder legislativo a las regiones, puesto que se establece de forma expresa que la legislación del Estado debe limitarse a la determinación de los principios fundamentales. Por lo tanto, en el modelo de las competencias concurrentes, el reparto vertical de la competencia legislativa se establece a partir de la distinción entre “normas de principio” y “normas de detalle”, reservando al Estado la aprobación de las primeras y a las regiones las segundas.

50. Finalmente, se señala que “corresponde a las regiones la potestad legislativa en relación con las materias que no están expresamente reservadas a la legislación del Estado” (art. 117 de la CI). De manera que se establece de forma expresa una cláusula residual en favor de las regiones, a las cuales corresponde la potestad legislativa exclusiva en todas aquellas materias no reservadas a la legislación del Estado. Entre ellas, se incluyen, por ejemplo, la formación profesional, los servicios sociales, las actividades productivas, el turismo, la industria, la agricultura o la policía local. Esta previsión supone, por lo tanto, que la Ley estatal debe fundar la propia competencia no en una presunción general en su propio favor, sino en uno de los títulos expresamente previstos en dicho precepto.³⁰

co podían contradecir el interés nacional que, de modo muy abstracto, se definía como los fines y valores sobre los cuales las fuerzas políticas fundamentan la decisión de considerarse unidos en la República italiana. A. Barbera: “Chi è il custode dell’interesse nazionale?”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2001, p. 345.

30 De manera que, en virtud de la “presunción de incompetencia” que introduce la Ley Constitucional núm. 3 del 2001, se podría considerar que la Ley estatal debe individualizar el título en base al cual interviene, con una especie de “motivación” similar a aquella que se exige a los decretos-ley o a los decretos legislativos. M. Olivetti, “Le funzioni...”, *op. cit.*, p. 94. Así parece entenderlo también la Corte Constitucional italiana cuando en la Sentencia 282/2002, de 26 de junio, señaló que la valoración de si la Ley regional respetaba o no los límites de su competencia, de acuerdo con la nueva distribución de competencias, debía determinarse no tanto en función de la existencia de un título constitucional específico de legitimación de dicha intervención sino, al contrario, de la ausencia de una reserva, exclusiva o parcial, al Estado.

51. Podemos afirmar, en resumen, que, a la hora de realizar la distribución de competencias legislativas entre el Estado y las regiones, el nuevo art. 117 CI introduce tres tipos de materias: a) materias en las que el Estado tiene competencia legislativa exclusiva; b) materias que son objeto de competencia legislativa concurrente (Estado y Región); y c) materias en las que la Región tiene competencia legislativa exclusiva (vía cláusula residual).

52. Según el tenor constitucional, no cabe duda que la Reforma de 2001 ha producido un fortalecimiento de la potestad legislativa regional. Y, por consiguiente, un debilitamiento paralelo de la potestad legislativa estatal. Ahora bien, la sola lectura del texto constitucional no nos permite calibrar con exactitud el alcance de este cambio. Para poderlo hacer, debemos completar nuestro análisis con la interpretación que la doctrina y, sobre todo, la Corte Constitucional han realizado de este proceso y de su alcance real.

53. Con carácter general, puede afirmarse que la tendencia que ha prevalecido en esta labor interpretativa, tras la reforma constitucional y hasta nuestros días, es la que busca una continuidad con la situación precedente a la reforma. Como ha destacado algún autor, se ha reafirmado el principio unitario, sobre la base de destacar la función de garantía que corresponde al Estado, lo que le permitiría lícitamente intervenir en cualquier materia, con independencia de los listados del art. 117 CI. El fortalecimiento de la posición del Estado, a pesar de los nuevos términos constitucionales, se observa en las tres categorías de materias competenciales arriba indicadas.

54. Por lo pronto, la Corte Constitucional ha realizado una interpretación muy extensiva de las competencias exclusivas del Estado. Extensión que ha tenido lugar a través de las siguientes tres vías.

- a) En primer lugar, muchas materias incluidas en el listado de competencias exclusivas del Estado (art. 117.2 CI) han sido interpretadas como “cláusulas transversales”, de manera que habilitan al Estado para poder intervenir en todas las materias de competencia regional. Todo ello, como decimos, con el aval de la jurisprudencia constitucional. Tal es el caso, por ejemplo, de las competencias del Estado relativas a los niveles esenciales de las prestaciones relativas a derechos civiles y sociales, a la protección del medio ambiente, a la defensa de la competencia y el ordenamiento civil.
- b) La segunda vía utilizada por la Corte Constitucional, con el objetivo de extender la competencia estatal, es introducir una “flexibilización” del reparto de competencias mediante la aplicación del principio de subsidiariedad en la atribución de la potestad legislativa. Recuérdese que la Constitución prevé este principio únicamente en relación con la atribución de las funciones administrativas (art. 118 CI). Recuérdese también como la doctrina italiana ha extendido su operatividad a la potestad reglamentaria, en los términos ya indicados. Pues bien, el juez constitucional, dando un paso más, reconoce al Estado la competencia legislativa en aque-

llas materias en las que, en virtud del principio de subsidiariedad, el Estado mantiene la titularidad de las funciones administrativas (por ejemplo: Sentencia núm. 303 de 2003). Como puede observarse, el principio del paralelismo se resiste a morir.

- c) La tercera vía de extensión de la competencia estatal es la posición claramente favorable al Estado que ha mostrado la Corte Constitucional cuando ha debido solucionar conflictos de “conurrencia de competencias”, esto es, cuando se produce un solapamiento de materias que son algunas competencias del Estado y otras de la Región.

55. El fortalecimiento de la posición del Estado se observa también en las materias que son objeto de competencia compartida. Como fácilmente puede entenderse, la clave aquí está en fijar la frontera entre “normas de principio” (competencia del Estado) y “normas de detalle” (competencia de la Región). Pues bien, en no pocas ocasiones, la Corte Constitucional ha contribuido al vaciamiento de la competencia regional. Al menos de las dos maneras siguientes. O bien reconociendo como principio fundamental la reserva al Estado de la regulación de algunos aspectos (completos) de la materia (por ejemplo: Sentencia núm. 353 de 2003). O bien reconociendo como principio fundamental la entera regulación de una materia en tanto que ello constituiría el único punto de equilibrio posible entre los valores constitucionales implicados (así, Sentencia núm. 166 de 2004).

56. Por último, el reiterado fortalecimiento estatal se ha producido incluso en las materias que son competencia exclusiva de las regiones (por obra de la cláusula residual). El carácter residual con el que se delimitan estas competencias, plantea el evidente problema de determinar concretamente el listado de materias que aquí se incluyen. Existen ya varios intentos en la doctrina en este sentido.³¹ Pues bien, lo que nos interesa destacar ahora es que, también en este tipo de competencias, la intervención de la Corte Constitucional ha servido para limitar las expectativas regionales. Buen ejemplo de ello es la Sentencia núm. 370 de 2003, en la que se afirma: “la imposibilidad de reconducir un determinado objeto de regulación normativa al ámbito de aplicación confiado a la legislación residual de las regiones, en el sentido del apartado 4 del mismo art. 117, por el solo hecho de que tal objeto no sea inmediatamente referible a una de las materias enumeradas en los apartados 2 y 3 del art. 117 de la Constitución”. Esto es, si localizamos una materia que no esté incluida en los listados de materias que son objeto de competencia exclusiva del Estado o bien de competencia compartida entre Estado y regiones, ello no supone necesariamente que estemos ante una materia competencia exclusiva de la Región (por aplicación de la cláusula residual). Afirmación, por otro lado, que recuerda nuestra propia experien-

31 Por ejemplo, L. Torchia, “La potestà legislativa residuale delle Regioni”, *Le Regioni*, núms. 2-3, 2002, p. 253; y también B. Caravita, “Prime osservazioni di contenuto e di metodo sulla riforma del Titolo V della Costituzione”, en www.federalismi.it, pp. 4-5.

cia, ya que nuestro Tribunal Constitucional ha afirmado igualmente la posibilidad de que una materia no prevista pueda subsumirse dentro de otra expresamente recogida en el listado del art. 149.1 de nuestra Constitución.

5.1.2. La peculiar distribución de competencias entre el Estado y las regiones especiales

57. La Constitución de 1948 garantizó un trato especial y diferenciado a cinco regiones: Cerdeña, Friuli-Venecia Julia, Sicilia, Trentino-Alto Adigio (o Tirol del Sur) y Valle de Aosta. Conforme a la redacción originaria del artículo 116 CI, tales regiones “disponen de formas y condiciones particulares de autonomía, según sus respectivos estatutos, aprobados por Ley Constitucional”. La autonomía especial de estas regiones viene manifestándose, básicamente, a través de la parificación jerárquica de sus estatutos con la Constitución; parificación debida a que la aprobación y modificación de tales estatutos se lleva a cabo por Ley Constitucional, tipo normativo previsto en la Constitución italiana por el que se articulan las reformas constitucionales. Esto ha permitido a los estatutos especiales apartarse de lo establecido en el Título V de la Constitución para todas las regiones, en general. Conforme a este esquema, el texto constitucional introdujo una distinción entre regiones ordinarias y especiales articulada a través los estatutos de Cerdeña (26 de febrero de 1948), Friuli-Venecia Julia (31 de enero de 1963), Sicilia (26 de febrero de 1948), Trentino-Alto Adigio (31 de agosto de 1972) y Valle de Aosta (26 de febrero de 1948).³² Hay que señalar, además, que, de conformidad con el *Statuto speciale/Sonderstatut* de Trentino-Alto Adigio, las dos provincias autónomas de la región (Trento y Bolzano) tienen reconocida también capacidad legislativas y amplias competencias.

58. Los estatutos especiales atribuyen a esas cinco regiones (y a las dos provincias Autónomas de Trento y Bolzano) una importante serie de competencias de las que carecen las regiones ordinarias, según la ordenación resultante del (viejo) Título V de la Constitución. No obstante, establecen también un importante límite: las competencias atribuidas deben ejercitarse en armonía con la Constitución, los principios generales del ordenamiento jurídico de la República, las normas fundamentales de las reformas económico-sociales y las obligaciones internacionales.³³ La Corte Constitucional viene considerando que los principios generales a que deben sujetarse las regiones especiales son los resultantes del ordenamiento en su conjunto, no de leyes concretas (Ss. 1107/1988, 75/1992, 415/1994). Son “las tendencias y directrices de carácter general y fundamental que pueden derivarse de la conexión sistemática; de la coordinación y la íntima racionalidad de las normas que concurren a formar, en un momento histórico dado, el tejido del ordenamiento vigente” (S. 6/1956). Nótese que, inicialmente, los estatutos hacían referencia a los principios generales del orde-

32 Cfr. Merloni, *Il sistema delle autonomie locali*, op. cit., p. 39.

33 En el caso siciliano, no se establece este límite con carácter general. Aparece varias veces en relación con competencias concretas.

namiento del *Estado*. Pero el artículo 3 de la Ley Constitucional 2/2001, de 31 de enero, ha cambiado esta fórmula, introduciendo la vinculación a los principios generales de la República. Consecuentemente, la vinculación a esos principios generales debe interpretarse como la necesidad de respetar los criterios fundamentales, no de la legislación estatal, sino de la “normativa republicana” en su conjunto. Para determinar las vinculaciones concretas derivadas del respeto de esos principios generales del Derecho de la República cumple una función fundamental el intérprete, que debe entrever cuáles son esas líneas maestras del sistema jurídico que deben necesariamente aplicarse en el ámbito de las regiones especiales. En todo caso, no puede en absoluto identificarse el límite que supone el respeto de estos principios con el que, en materias de competencias compartidas, pueden representar las bases estatales. Este límite opera respecto de competencias *primarias*, no concurrentes, de las regiones especiales; y quedan sujetas a un gravamen mucho más laxo, cual es el respeto de la Constitución y de las grandes líneas del ordenamiento republicano.

59. La Ley Constitucional 2/2001 introdujo otras relevantes novedades. Modificó el procedimiento de revisión de las leyes constitucionales de aprobación de estatutos especiales, estableciendo la obligatoriedad del dictamen del órgano legislativo de la región (en caso de que la iniciativa reformadora provenga del Gobierno o el Parlamento estatales) y eliminando el referéndum nacional eventual previsto en el artículo 138 CI. Reformó directamente, además, los estatutos especiales, previendo que las regiones (salvo Trentino-Alto Adigio) y las provincias autónomas de Trento y Bolzano puedan aprobar sus propias leyes estatutarias para regular el referéndum, la iniciativa legislativa, el sistema de elección de los órganos fundamentales y la forma de Gobierno, al igual que los estatutos de las regiones ordinarias. Este “segundo” estatuto se somete a un procedimiento especial de aprobación, caracterizado de la necesidad de la mayoría absoluta de los componentes de la Asamblea Regional, del referéndum popular a iniciativa de una parte del cuerpo electoral o de los miembros del órgano legislativo (si la aprobación no alcanzó la mayoría de 2/3) y de la posibilidad de que el Gobierno recurra el acto ante la Corte Constitucional en el plazo de treinta días.

60. La reforma del Título V (Ley Constitucional 3/2001) ha afectado al artículo 116 CI para añadir la denominación alemana del Trentino Alto Adigio (*Südtirol*) y la francesa del Valle de Aosta (*Vallée d’Aoste*), reconociendo, además, el estatus especial de las provincias de la primera: “La Región *Trentino Alto-Adige/Südtirol* está constituida por las provincias autónomas de Trento y de Bolzano”. Pero este precepto mantiene invariada la regla de que esas cinco regiones “disponen de formas y condiciones particulares de autonomía, según sus respectivos estatutos, aprobados por Ley Constitucional”. De este modo, persiste el elemento esencial de su particularidad: la capacidad derogatoria de las leyes constitucionales de aprobación o reforma de sus respectivos estatutos respecto del Título V; y así lo ha confirmado la Corte Constitucional en la Sentencia 230/2001.³⁴

34 Cfr. G. Demuro, “Regioni ordinarie e regioni speciali”, en T. Groppi y M. Olivetti (dirs), *op. cit.*, pp. 47-51.

61. Además de mantener el singular estatus de las regiones especiales, que aún pueden disfrutar de mayores espacios de autonomía que las regiones ordinarias en virtud de sus estatutos especiales, la Ley Constitucional 3/2001 ha querido extender a estas regiones las novedades introducidas con la Reforma Constitucional tendentes a profundizar en la descentralización del Estado regional italiano. El artículo 10 de esta ley ha establecido una cláusula de adaptación automática de las regiones de estatuto especial a la reforma del Título V, evitando así que su régimen de autogobierno quede por detrás en algunos aspectos del de las regiones de Estatuto ordinario.³⁵ Se establece, en particular, que mientras no se produzca la reforma de sus estatutos respectivos “la Ley Constitucional se aplica también a las regiones de estatuto especial y a las provincias autónomas de Trento y Bolzano en las partes en que prevea formas de autonomía más amplias respecto de las ya atribuidas”. La regla ha supuesto la derogación implícita de los preceptos de los estatutos especiales que son incompatibles con el nuevo Título V. Así, por ejemplo, el artículo 55 del Estatuto de Trentino-Alto Adigio, sobre el control de las leyes regionales y provinciales, en razón de la sustitución del visto bueno gubernativo previsto en el artículo 127 CI por la posibilidad de promover cuestión de legitimidad constitucional ante la Corte Constitucional en el plazo de 60 días desde la publicación de la Ley regional.

62. En el terreno competencial, la cláusula de adaptación ha supuesto que las regiones especiales dispongan ahora de las competencias que tienen atribuidas las ordinarias, aunque no estén recogidas en sus estatutos especiales. Es más, en los casos en que una competencia prevista en el Estatuto especial coincida con alguna de las atribuidas por la Constitución a las regiones ordinarias por virtud de la cláusula residual, la regla de adaptación automática implica la imposibilidad de aplicar a las especiales la obligación de respetar los principios generales del ordenamiento republicano y de las reformas económico-sociales.³⁶ Comoquiera que las regiones ordinarias ejercen sus competencias sin sujeción al referido límite, las especiales deben poder hacerlo también, en virtud del artículo 10 de la Ley Constitucional 3/2001. Consecuentemente, la sujeción a tales principios generales queda circunscrita a los supuestos de competencias primarias de las regiones especiales que, en la regulación del Título V, figuran como competencias exclusivas del Estado.

5.2. El reparto competencial entre el Estado y las regiones en materia de régimen local, en particular

5.2.1. Aproximación

63. Hasta la Reforma Constitucional de 2001, Italia ha desarrollado dos modelos diferenciados, en cierto modo antitéticos, de distribución de competencias legisla-

35 *Ibidem*, p. 49.

36 S. Parisi, “Il ‘posto’ delle fonti locali nel sistema”, en O. Chessa y P. Pinna (dirs.), *La riforma della Regione speciale : dalla legge statutaria al nuovo Statuto speciale*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 123-124.

tivas en materia de régimen local entre el Estado y las regiones. Convivía un modelo de carácter casi centralista para las regiones ordinarias y un modelo de naturaleza casi federal para las especiales. El primero atribuía al Estado prácticamente al completo la competencia en materia de “ordenamiento de los entes locales”. El segundo atribuía a las regiones especiales prácticamente al completo esa misma competencia. El primer modelo se derivaba claramente del artículo 128 de la Constitución, que atribuía al Estado amplísimas funciones normativas en la materia y estrechaba correlativamente el ámbito competencial de las regiones ordinarias. El segundo se fundamentaba en los estatutos de las regiones especiales, que –desde sus orígenes (Sicilia) o desde la reforma instrumentada por la Ley Constitucional 2/1993 (Valle de Aosta, Cerdeña, Friuli-Venecia Julia y Trentino Alto Adige)– recogen la competencia exclusiva de “ordenamiento [o régimen] de los entes locales y sus respectivas circunscripciones” y, consecuentemente, suprimen buena parte del espacio estatal en la materia.

64. No obstante, si se observa cómo este modelo, formalmente dual, ha funcionado efectivamente hasta la Reforma Constitucional de 2001, se percibe una cierta prevalencia de elementos centralistas en el sistema de las autonomías locales en su conjunto. Esto porque las regiones especiales, aunque gozan formalmente de un estatus asimilable en alguna medida al de los *Länder* alemanes, en la práctica, no han demostrado, por lo general, el mismo celo para dotarse de un régimen local propio, completo y orgánico. El Estado, durante la década de los noventa, se ha adelantado a las regiones especiales en la realización de reformas estructurales del régimen local (por ejemplo, la elección directa del alcalde; la ampliación de la autonomía local normativa; el desarrollo del principio de distinción de funciones de dirección política y de gestión administrativa). Por eso, aunque la legislación estatal en la materia resulta aplicable sólo en defecto de legislación regional (así lo prevén la mayor parte de los estatutos especiales), ésta ha ejercido una influencia determinante. Así, por ejemplo, Sicilia ha aprobado leyes formalmente calificadas de “recepción” de disposiciones estatales, quedando así insertadas en su “ordenamiento administrativo de los entes locales en la Región siciliana”; y Friuli-Venecia Julia ha dejado de regular relevantes aspectos del régimen local (por ejemplo, en relación con los órganos locales de Gobierno), prefiriendo aplicar directamente la legislación del Estado.

65. Esta tendencia se explica sólo en parte por el límite estatutario antes indicado: las regiones especiales deben ejercer sus competencias legislativas en armonía con la Constitución y los principios generales del ordenamiento jurídico de la República. No resulta sencillo determinar cuáles son esas grandes líneas en materia de régimen local, pero pueden identificarse como tales aspectos como la elección directa del alcalde y el principio de separación entre *indirizzo* político y gestión administrativa. En todo caso, como advertimos ya, tal límite viene entendiéndose como una obligación de respetar los “grandes principios” de las reformas del Derecho estatal, sin que pueda identificarse con la sujeción a bases estatales en materias de competencia compartida. Es, simplemente, la obligación de respetar las grandes líneas estructurales, no de una concreta ley, sino de las reformas del Derecho italiano en su conjunto.

66. Con la entrada del siglo XXI, se ha producido una inversión de tendencia. La reforma del Título V ha abierto nuevos y amplios espacios a la competencia normativa de las regiones ordinarias, limitándose el título competencial estatal a la disciplina de los órganos de gobierno y al régimen electoral así como a la atribución de las funciones fundamentales de algunos entes locales [art. 117 p) CI]. A su vez, la reforma, aunque no ha supuesto un incremento competencial en este ámbito para las regiones especiales (de por sí amplísimas en razón de sus estatutos), sí les ha servido de acicate para aprobar disciplinas completas y orgánicas. Además, como consecuencia de la cláusula de adaptación automática prevista en el artículo 10 de la Ley Constitucional 3/2001, la obligación de que las regiones especiales ejerciten sus competencias en materia de ordenamientos de los entes locales con sujeción a los principios generales del ordenamiento republicano y de las reformas económico-sociales opera sólo respecto del (más reducido) conjunto de cuestiones que el nuevo Título V ha mantenido en la órbita competencial estatal (órganos de gobierno, sistema electoral, funciones fundamentales). El resultado es que el sistema de las autonomías locales ha evolucionado, en su conjunto, hacia un modelo de matriz federal, sin perjuicio de las relevantes funciones normativas que mantiene el Estado en algunos aspectos.

67. Cosa distinta es que un sistema de corte federal sirva, *de facto*, en Italia para fortalecer la posición de las entidades locales. El nuevo Título V e, incluso, la más reciente legislación regional configuran los entes locales como niveles territoriales autónomos, con amplias potestades normativas, encargadas de la realización de buena parte de las funciones administrativas. Pero es posible que, en el plano de los hechos, la potenciación de las regiones como entidades políticas reguladoras del régimen local vaya en detrimento de las entidades locales como entidades políticas gestoras de los intereses de sus comunidades. De hecho, el detallismo de las nuevas disciplinas orgánicas aprobadas por las regiones especiales cercena parte del espacio normativo de las entidades locales, confirmando la tendencia "regionocéntrica" dominante hasta el momento y traducida en la retención de competencias y en la puesta en funcionamiento de relaciones de jerarquía y de control, no de colaboración. A esta tendencia deberían poner freno los nuevos principios y garantías constitucionales de la autonomía local, que, por varias razones (que después se dirán), resultan aplicables también en las regiones especiales. Hay, por lo demás, signos positivos, expresivos, quizá, de una voluntad regional de potenciar la autonomía local, como el acuerdo interinstitucional suscrito en Cagliari en 2003 por representantes de las regiones especiales y de las entidades locales del ámbito territorial de aquéllas para desarrollar la autonomía local.

5.2.2. El reparto competencial entre el Estado y las regiones ordinarias

68. El artículo 117 p) de la Constitución italiana incluye dentro del grupo de materias reservadas a la competencia legislativa exclusiva del Estado la regulación de la "legislación electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas". El problema en este caso deriva de la amplitud con la que se expresa el texto constitucional y la dificultad de precisar, a priori, los

ámbitos que se incluyen en cada una de estas materias. Todo ello pone de relieve el evidente protagonismo que en este ámbito adquiere el máximo intérprete constitucional en Italia, que deberá fijar cuál es el alcance concreto de esta competencia exclusiva. En este sentido y con carácter general, la Corte Constitucional italiana, al abordar el nuevo sistema de distribución competencial, ha adoptado una interpretación funcional y no meramente literal, aplicando en los supuestos de conflicto de competencias un criterio de prevalencia, según el cual ante “competencias concurrentes debe (...) comprobarse si una de las materias interesadas puede considerarse dominante en cuanto a que, dentro del complejo normativo, pueda identificarse un núcleo esencial perteneciente a un único ámbito material o si las distintas disposiciones persiguen una misma finalidad” (por ejemplo, puede citarse la Sentencia de la Corte Constitucional núm. 234/2005, de 22 de febrero y la Sentencia 213/2006, de 1 de junio).

69. De cualquier manera, el artículo 117 p) es susceptible de una interpretación extensiva, que podría limitar de forma notable la competencia legislativa regional en la materia, así como la propia autonomía normativa de los entes locales. Sin embargo, la doctrina mayoritaria afirma que esta competencia legislativa estatal debe limitarse a los aspectos mínimos y esenciales de las funciones administrativas que deben atribuirse a todos los entes locales en todo el territorio nacional.³⁷ Tal es, al parecer, el criterio de la propia Ley 131/2003, de 5 de junio, por la que se aprueban disposiciones para la adecuación del ordenamiento de la República a la Ley Constitucional núm. 3/2001, que se refiere a estas funciones fundamentales, definiéndolas como aquellas “esenciales para el funcionamiento de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas, así como para la satisfacción de las necesidades primarias de las comunidades de referencia, dentro del respeto de las competencias legislativas de las regiones” (art. 2.1 Ley 131/2003). Esta ley contiene una amplia delegación al Gobierno con el objetivo de que proceda a la revisión de las disposiciones sobre el ordenamiento de los Entes Locales previstas en el Texto Refundido del año 2000. No obstante, como se ha anticipado ya, el plazo inicialmente previsto (un año desde la entrada en vigor de la Ley; y las sucesivas prórrogas adoptadas por las leyes 140/2004 y 306/2004: junio de 2005; y diciembre de 2005), han expirado, sin que se haya aprobado uno o varios textos legales de adaptación. Y, aunque estaba tramitándose la aprobación de un Decreto Legislativo al efecto,³⁸

37 P. Amovilli, *Enti locali e riforma costituzionale del titolo V. Gli effetti sull'ordinamento delle autonomie locali*, op. cit., p. 41-42. En términos similares, F. Merloni, “Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione”, *Le Regione*, núm. 2/3, 2002.

38 Debemos señalar, no obstante, que, en fecha 2 de diciembre de 2005, el Gobierno italiano aprobó un proyecto de Decreto Legislativo de “individualización de las funciones fundamentales y de adecuación del ordenamiento de los Entes Locales a las disposiciones de la Ley Constitucional núm. 3/2001, de 18 de octubre”. Dicho proyecto legislativo no fue finalmente aprobado. En este sentido, el pasado 19 de enero de 2007, el Consejo de Ministros aprobó un nuevo proyecto de Ley de actualización de los artículos 114, 117 y 118 de la Constitución italiana, atribuyendo al Gobierno una amplia

la disolución anticipada de las cámaras en el febrero de 2008 ha impedido su tramitación.

70. En todo caso, la nueva distribución competencial pone de relieve la evidente incompatibilidad entre la legislación estatal en materia de entes locales actualmente vigente y la reforma en sentido federalista del Estado italiano operada en 2001. En efecto, la aprobación, mediante un Decreto Legislativo estatal, del Texto Refundido del año 2000 encontraba cobertura constitucional en el anterior artículo 128 de la Constitución, que reservaba al legislador estatal la regulación del “ordenamiento de los entes locales”. Sin embargo la nueva redacción del artículo 117 de la Constitución italiana, como decíamos, limita esta competencia a la regulación de algunos aspectos, por lo que podemos afirmar que el vigente Texto Refundido en materia de entes locales contiene numerosas disposiciones que no forman parte ya del ámbito competencial estatal. Las cuales, si bien siguen aún en vigor, pueden ser modificadas y derogadas por las regiones. Por eso puede afirmarse que la reforma del Título V ha supuesto la ruptura de la noción de “ordenamiento de los Entes Locales”, utilizada precedentemente como ámbito de la competencia legislativa exclusiva del Estado. A la legislación estatal le corresponde ahora atribuir (no regular) las funciones fundamentales de los municipios, de conformidad con los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación; y disciplinar aspectos fundamentales sobre el régimen electoral y los órganos de gobierno de determinados Entes Locales, pero no adoptar una regulación completa sobre el régimen local. La regulación de esos otros aspectos corresponde, en principio, a las regiones por virtud de su competencia general/residual, sin perjuicio de los títulos competenciales transversales que en su caso pueda hacer valer el Estado y de la necesidad de respetar un espacio a la regulación local. Consecuentemente, relevantes elementos del régimen local hasta ahora regulados por el Texto Único de Ordenamiento de los Entes Locales han pasado a la órbita competencial de las regiones.³⁹

71. No resulta sencillo determinar cuáles son esos aspectos del régimen local que corresponden a las regiones dentro del nuevo marco constitucional. No obstante, pueden señalarse las siguientes, sin perjuicio de los títulos competenciales transversales que en su caso puede hacer valer el Estado y de la potestad normativa local: 1) Los servicios públicos locales, sin relevancia empresarial o con ella, aunque en este último caso el Estado puede regular algunos aspectos si están relacionados con la “*tutela*

delegación para individualizar las funciones administrativas que corresponden a los municipios, provincias y ciudades metropolitanas, así como a la adecuación del ordenamiento de los Entes Locales y el régimen jurídico de la ciudad de Roma. Esta se configura como una verdadera carta fundamental de las relaciones entre el Estado, las regiones y los Entes Locales, previendo la creación de un nuevo “Código de las Autonomías” (*Codice delle Autonomie*, art. 8), que contendrá todas las previsiones a los Entes Locales, de acuerdo con las nuevas previsiones constitucionales. El mencionado Código de las Autonomías fue aprobado por el Consejo de Ministros italiano el día 16 de marzo de 2007, iniciándose, por tanto, su tramitación parlamentaria.

39 F. Palazzi, “L’ordinamento degli enti local tra modifiche contingenti e necessità di riforma organica: lo stato attuale del dibattito”, *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 4, 2008, pp. 121-124.

della concorrenza” (art. 117 e CI);⁴⁰ 2) Las formas asociativas que, reguladas en los Capítulos IV y V del Texto Único, han pasado a pertenecer a la competencia residual de las regiones;⁴¹ 3) Las circunscripciones territoriales de los municipios, que han pasado de ser materia de legislación compartida a ámbito de legislación regional exclusiva, con el único límite de la consulta a las poblaciones interesadas;⁴² 4) El ordenamiento de las entidades locales carentes de autonomía constitucional, como las comunidades insulares o de montaña y las uniones de municipios, incluida su creación o supresión;⁴³ 5) El ordenamiento interno de los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas en lo que no afecta a la materia electoral, los órganos de gobierno o las funciones fundamentales (por ejemplo, las disposiciones sobre los secretarías municipales y provinciales), sin perjuicio del poder normativo local en materia de organización interna;⁴⁴ 6) La coordinación de la Hacienda Pública local (el artículo 117.3 remite ahora a la competencia legislativa compartida la “armonización de los presupuestos públicos y la coordinación de la Hacienda Pública y del sistema tributario).

72. Esta ampliación de competencias en materia de régimen local puede dar pie a que las regiones desarrollen una normativa general en materia de Entes Locales; normativa que debería ser, necesariamente, de carácter general, al efecto de asegurar la autonomía estatutaria y reglamentaria de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas a la que nos referíamos anteriormente. Si bien la doctrina no se ha manifestado claramente en contra de dicha posibilidad, la Corte Constitucional italiana, en la Sentencia núm. 377/2003, de 12 de diciembre, ha declarado que la nueva redacción del artículo 117 de la Constitución no reconoce a las regiones ordinarias (a diferencia de aquellas con un estatuto de autonomía particular) una competencia general sobre el ordenamiento de los Entes Locales de su territorio (FJ 2). En todo caso, las regiones están adoptando relevante legislación en algunas materias, como las relaciones de cooperación (por ejemplo, Ley regional 19/2008, de 27 de junio, de Lombardía; Ley 40/2001, de 16 de agosto, de Toscana).

73. Igualmente, para determinar correctamente la distribución de competencias legislativas sobre el régimen jurídico de los Entes Locales, y tal como mencionábamos anteriormente, deberán tenerse presentes las competencias concurrentes del Estado con las regiones previstas en el artículo 117 de la Constitución italiana. En este caso, puede resultar especialmente destacable la competencia concurrente en materia de “*Governo del territorio*”.⁴⁵

40 Vid. cap. II, ap. 4.3.

41 Vid. cap. IV, ap. 2.2.

42 Vid. cap. II, ap. 2.3.

43 Vid. cap. III, aps. 3-6.

44 Vid. cap. II, ap. 2.2.2.

45 El artículo 117 de la Constitución italiana, en su anterior redacción, se refería a la “*Urbanistica*”, por lo que corresponderá en este caso comprobar si las materias comprendidas en ambos títulos competenciales son idénticas. A la vez que será preciso valorar si la materia de la tutela del medio ambiente, que el apartado 2 del artículo 117 de la Constitución italiana asigna en exclusiva al Estado,

5.2.3. El reparto competencial entre el Estado y las regiones especiales

74. Los estatutos especiales fueron reformados, ya antes de la Ley Constitucional 3/2001, para, precisamente, ampliar las competencias de estas regiones en materia de régimen local. Así, la Ley Constitucional 2/1993 modificó los estatutos de Valle de Aosta, Cerdeña, Friuli-Venecia Julia y Trentino Alto Adigio para atribuir a cada una de estas regiones la competencia general en materia de “ordenamiento de los Entes Locales y de sus respectivas circunscripciones” [art. 3 a) Estatuto Cerdeña; art. 4.1 bis Estatuto Friuli-Venecia Julia; art. 4.3 Estatuto Trentino Alto Adigio; art. 2 b Estatuto Valle de Aosta]. La reforma no afectó al Estatuto de la Región siciliana habida cuenta de que éste ya recoge desde sus orígenes la competencia de la Asamblea Regional en materia de “régimen de los Entes Locales y de sus respectivas circunscripciones” [art. 14.1 o) Estatuto Sicilia]. Por lo demás, el Estatuto especial de Trentino-Alto Adigio atribuye muchas competencias que afectan al régimen local a las provincias autónomas de Trento y Bolzano: ordenación de los órganos provinciales, toponomástica, tutela y conservación del patrimonio histórico, artístico y popular, usos y costumbres locales e instituciones culturales de ámbito provincial, urbanismo y planes, artesanía y ferias y mercados, entre otras.

75. Todos los estatutos –salvo el siciliano– establecen que las competencias atribuidas a las regiones y, entre ellas, la referida al “ordenamiento de los Entes Locales” deben ejercitarse en armonía con la Constitución, los principios generales del ordenamiento jurídico de la República, las normas fundamentales de las reformas económico-sociales y las obligaciones internacionales.⁴⁶ Según vimos, esos principios generales a que deben sujetarse estas regiones son los derivados del ordenamiento en su conjunto, no de leyes concretas (Ss. 1107/1988, 75/1992, 415/1994); “las tendencias y directrices de carácter general y fundamental que pueden derivarse de la conexión sistemática; de la coordinación y la íntima racionalidad de las normas que concurren a formar, en un momento histórico dado, el tejido del ordenamiento vigente” (S. 6/1956). No es tarea fácil, pero pueden señalarse en este sentido como principios generales del régimen local, la elección directa del alcalde o la separación entre las funciones de dirección política y gestión administrativa, que, como veremos, se han convertido en cardinales del proceso de reformas estatales articulado

puede comprender la parte relativa al urbanismo. Sobre esta última cuestión, puede verse, entre otras, la Sentencia de la Corte Constitucional italiana 407/2002, de 26 de julio, que considera que la competencia regional concurrente en materia de gobierno del territorio no puede ser negada por la competencia estatal exclusiva de tutela del medio ambiente, pues aún siendo ésta una competencia transversal, corresponden al Estado solamente las determinaciones normativas que respondan a la necesidad de garantizar un tratamiento unitario para todo el territorio nacional.

46 En el caso Siciliano, la atribución de esas competencias se hace “sin perjuicio de las reformas agrarias e industriales aprobadas por el Constituyente del pueblo italiano”. Por lo demás, recuérdese que los estatutos hacían referencia a los principios generales del ordenamiento del *Estado*. Pero el artículo 3 de la Ley Constitucional 2/2001, de 31 de enero, ha cambiado esta fórmula, introduciendo la vinculación a los principios generales de la República.

durante los años noventa. En todo caso, es preciso recalcar que la competencia en materia de “ordenamiento de los Entes Locales” es primaria y que, por tanto, esos grandes principios de las reformas del Derecho republicano no pueden asimilarse a las bases estatales en materias de competencia compartida.

76. Con este marco, y hasta la Reforma Constitucional de 2001, las regiones especiales adoptaron relevantes medidas en materia de régimen local, pero sin desarrollar un sistema equiparable al de un *Land* alemán, pese a la amplitud de sus competencias normativas. De ahí que, aunque su modelo de régimen local pudiera asimilarse *formalmente* a uno de corte federal, resultara, *materialmente* reconducible al general, más centralista, aplicado a las regiones ordinarias.

a) Las regiones con textos orgánicos en la materia (Sicilia: Ley regional 16/1963, de 15 de marzo, de Ordenamiento Administrativo de los Entes Locales en la Región siciliana; Valle de Aosta: Ley 54/1998, de 7 de diciembre, de “Sistema de las Autonomías en Valle de Aosta”) han tratado de incorporar las innovaciones estructurales que ha ido introduciendo el Estado para el régimen local de las regiones ordinarias a través de diversas leyes (fundamentalmente, las leyes 142/1990, 81/1993, 59/1997, 265/1995).

– Así, en Sicilia, las leyes regionales suelen prever la “recepción” de disposiciones de la legislación estatal en materia de Entes Locales, introduciendo, en su caso, alguna modificación. Por ejemplo, el artículo 51 (sobre funciones de la Asamblea local) de la Ley regional 16/1963, de 15 de marzo, de Ordenamiento Administrativo de los Entes Locales en la Región siciliana” se corresponde con los artículos 31 y 32 de la Ley estatal 142/1990 (incluidos hoy, con significativas variantes, en el artículo 42 TUEL). Esto por virtud de la “recepción” establecida por el artículo 1 de la Ley regional 48/1991, de 11 de diciembre (de “Normas de la Ley 142/1990, recibidas por la Ley regional 48/1991 y modificaciones sucesivas”), y los artículos 17 y 27 de la Ley regional 7/1992, de 26 de agosto (de “Normas para la elección por sufragio popular del alcalde. Nuevas normas para la elección de los consejos municipales, para la composición de los órganos municipales de los municipios y para el funcionamiento de los órganos provinciales y municipales y para la introducción de la prefectura única”).

– Por su parte, en Valle de Aosta, se han aprobado reformas que asimilan en alguna medida su régimen local al de las regiones ordinarias. Así, la Ley regional 4/1997, de 9 de febrero, de “Elección directa del Alcalde, del Vicealcalde y del Consejo Municipal” del Valle de Aosta.

b) A su vez, la mayor parte de las regiones no han aprobado siquiera legislaciones orgánicas, sino leyes sectoriales –como la Ley regional 14/1995, de 9 de marzo, de Normas para las Elecciones Municipales en el territorio de la Región Autónoma de Friuli-Venecia Julia–, que se inspiran a veces también en la legislación del Estado, aunque no siempre establecen un régimen local completo. De hecho, Friuli-Venecia

Julia ha preferido dejar de regular importantes aspectos para aplicar la normativa estatal. Esto ha sido posible, en primer lugar, porque el propio Estatuto regional (art. 64), al igual que el de la mayor parte de las regiones especiales (art. 57 Cerdeña; art. 105 Trentino-Alto Adigio; art. 51 Valle de Aosta) prevé que en las materias de competencia de la Región, hasta que la Ley regional no disponga otra cosa, se aplican las leyes del Estado. Literalmente, "Nelle materie attribuite alla competenza della Regione, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali, si applicano le leggi dello Stato". Además, el propio TUEL se autoafirma supletorio del Derecho local de las regiones a estatuto especial: "Las disposiciones del presente Texto Único no se aplican a las regiones con estatuto especial ni a las provincias autónomas de Trento y Bolzano en la medida en que sean incompatibles con las competencias previstas por los estatutos y sus respectivas normas de desarrollo" (art. 1.2). Pero es que el Decreto Legislativo 9/1997, de 2 de enero, de "Normas de desarrollo del Estatuto especial de la Región Friuli-Venecia Julia, en materia de ordenamiento de los Entes Locales y de sus respectivas circunscripciones", dispone que "[h]asta la entrada en vigor de nuevas leyes regionales relativas a las materias objeto del presente Decreto, sigue aplicándose la normativa estatal y regional vigente". Es el criterio que recoge la Circular de la Dirección Regional para las Autonomías Locales de Friuli-Venecia Julia 11701/2000, de 10 de noviembre, de "Aplicabilidad en la Región Friuli-Venecia Julia del Decreto Legislativo 267/2000, de 18 de agosto": "La disciplina legislativa del Estado se aplica en el Friuli-Venecia Julia, tanto en lo referido a los principios fundamentales referidos en el mencionado artículo 4 del Estatuto, como en la regulación, incluso de detalle, de materias sobre las que la Región todavía no ha intervenido con sus propios instrumentos legislativos".

77. La dispersión normativa regional y la aplicación parcial del Derecho estatal han dificultado enormemente la identificación de la regla aplicable. Debe tenerse en cuenta, además, que la doctrina y la jurisprudencia italianas no han contribuido suficientemente a despejar las dudas que suscitan estos complejos sistemas. Como se ha dicho, la diversidad del régimen local vigente en cada una estas regiones ha sido ampliamente inexplorada y subestimada tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, con poquísimas excepciones.⁴⁷ Mayores son los esfuerzos realizados por las administraciones regionales de cara a la facilitación de esta tarea. Algunas han elaborado diversos documentos, disponibles en sus Webs oficiales, con el fin de simplificar la búsqueda de la normativa aplicable. Así, la mencionada Dirección Regional ha publicado el Texto Único señalando en redonda las disposiciones aplicables a los Entes Locales de Friuli-Venecia Julia y en cursiva las que no lo son.⁴⁸ Así, por ejemplo, buena

47 G. C. de Martin, "Le garanzie di autonomia per gli enti local nelle Regioni a Statuto speciale", en *Studi in memoria di Franco Ledda*, en dSPACE-SSPAL.CILEA.IT/bitstream/10120/223/1/garanzie_auton_eell.doc

48 El documento puede consultarse en: http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/export/sites/default/AALL/ordinamento_locale/normativa/allegati/TU_267_agosto_2008.pdf

parte de las normas relativas a los órganos del Gobierno local incluidas en el Texto Único son del primer tipo, aplicándose, por tanto, a las entidades locales de la Región. Las regiones valdostana y siciliana han desarrollado iniciativas similares.⁴⁹

78. En todo caso, debe tenerse en cuenta que, últimamente, se han aprobado disciplinas generales y orgánicas. La Reforma Constitucional de 2001 no ha afectado, en principio, a las regiones especiales en el sentido de que estas disponían ya de amplísimas competencias legislativas en materia de régimen local. Sin embargo, al incrementarse las de las regiones ordinarias, las regiones especiales han puesto en práctica las suyas para aprobar textos orgánicos de régimen local.

- a) Es el caso de Friuli-Venecia Julia (Ley regional 1/2006, de 9 de enero, de Principios y normas fundamentales del sistema regiones-autonomías locales”) y la Provincia Autónoma de Trento (Ley provincial 3/2006, de 16 de junio, de “Normas en materia de Gobierno de la Autonomía”).
- b) Valle de Aosta y Sicilia, por su parte, han reformado las disciplinas orgánicas de que ya disponían (de “Sistema de las autonomías locales” y de “Ordenamiento administrativo de los Entes Locales”, respectivamente).
- c) A su vez, en el Trentino Alto Adigio, se ha aprobado la importante Ley regional 7/2004, de 22 de diciembre, de “Reforma del Ordenamiento de los Entes Locales”. Después el presidente de la región ha aprobado tres Textos Únicos reguladores del régimen local al completo: Texto Único de las leyes regionales sobre composición y elección de los órganos de las administraciones municipales (Decreto 1/2005, de

49 Desde 1999, el Departamento de Entes Locales, Servicios de Prefectura y Protección de la Región de Valle de Aosta publica el documento “Legislazione regionale in materia di enti locali”; documento que se ha convertido en un instrumento fundamental para conocer el régimen local valdostano desarrollado por el legislador regional en razón de la competencia legislativa primaria en materia de ordenamiento de Entes Locales atribuida por la Ley Constitucional 2/1993, reformadora del Estatuto especial. La 8ª edición, de junio de 2008, puede consultarse en: http://www.regione.vda.it/enti_locali/cartella_i.asp?pk_cartelle=1. Con el mismo objetivo se constituyó en 2007 en Sicilia una Mesa técnica coordinada por el Director General del Departamento regional de la Familia, las Políticas Sociales y de las Autonomías Locales de la Región para la elaboración de un Texto coordinado de las leyes regionales relativas a los Entes Locales, conforme a la autorización prevista en el artículo 26 de la Ley regional 30/2000, de 23 de diciembre. El texto definitivo ha sido publicado en la Gaceta Oficial de la región (núm. 20, de 9 de mayo de 2008). Hay también compilaciones privadas elaboradas con el mismo objetivo. Así, la de A. Riccardo y G. la Greca, *Il Testo Unico degli Enti Locali in Sicilia*, Quattrosole, Palermo, 2003. Al objeto de simplificar la identificación y aplicación de la normativa vigente en Sicilia en materia de Entes Locales, la obra se estructura en dos columnas. En la derecha se recoge íntegramente el Texto Único del Ordenamiento de los Entes Locales. En la izquierda, se recoge en paralelo la legislación regional equivalente según dos criterios: a) leyes regionales de recepción de legislación estatal, señalándose en cursiva las diferencias textuales; b) leyes regionales equivalentes, pero no de recepción expresa. A su vez, en la columna derecha, se incluyen diversos símbolos según que la normativa estatal sea directamente aplicable; no lo sea formalmente, pero sí por vía interpretativa; o no sea aplicable en absoluto.

1 de febrero); Texto Único de leyes regionales sobre el ordenamiento del personal de los municipios de la Región Autónoma de Trentino-Alto Adigio (Decreto 2/2005, de 1 de febrero) y Texto Único de leyes regionales sobre el ordenamiento contable y financiero de los municipios de la Región Autónoma de Trentino-Alto Adigio (Decreto 3/2005, de 1 de febrero). A su vez, el artículo 9 de la Ley regional 2/2008, de 22 de febrero, ha delegado en el presidente de la región la aprobación de un Texto Único que reúna y coordine las normas en materia de composición y elección de las administraciones municipales desperdigadas en diversas leyes (leyes regionales 5/1956, 28/1963, 15/1967; 11/1970; 6/1974; 7/1978; 3/1980; 11/1986; 12/1988; 4/1990; 3/1994; 10/1998; 7/2004).

- d) A estos textos se suman otros tendentes a regular, con carácter general, las funciones de las entidades locales: Ley regional 24/2006, de "Atribución de tareas y funciones administrativas a los Entes Locales en materia de agricultura, bosques, ambiente, energía, planificación territorial y urbanística, movilidad, transporte público local, cultura y deporte" de Friuli-Venecia Julia; y Ley regional 9/2006, de 12 de junio, de "atribución de tareas y funciones a los Entes Locales" de Cerdeña.

79. Este amplio conjunto de reformas pone de manifiesto cómo las regiones especiales empiezan ahora, de manera mucho más decidida, a desarrollar un modelo federal de régimen local. Téngase en cuenta, además, que la operatividad de la obligación de respetar los principios generales del ordenamiento de la República y de las reformas económico-sociales se ha visto circunscrita en razón de la reforma del Título V. En efecto, por virtud de la cláusula de adaptación automática prevista en el artículo 10 de la Ley Constitucional 3/2001, ese límite deja de operar en todas las materias del régimen local que, en la nueva regulación constitucional, han pasado a la órbita regional, por virtud de la competencia general/residual. Consecuentemente, tal límite sólo opera en las materias de régimen local que, según el artículo 117, siguen siendo de competencia exclusiva estatal: disciplina de los órganos de gobierno y del régimen electoral e indicación de las funciones fundamentales.

80. Así, pues, puede afirmarse que, en virtud de la propia Reforma Constitucional y como consecuencia de la actividad legislativa reciente, las regiones especiales avanzan hacia un modelo de régimen local netamente federal. Cosa distinta es que, en la práctica, este modelo sirva para potenciar los principios de subsidiariedad y autonomía local que están en la base de la reciente reforma del Título V, dejando amplios espacios a la normativa local, transfiriendo funciones y garantizando los medios materiales y económicos para su eficaz ejercicio.

81. En este orden de ideas, la tendencia en las regiones especiales ha sido marcadamente "regionocéntrica". Las medidas legislativas adoptadas han privilegiado las cuestiones de estructura territorial, en relación con los entes intermedios entre el municipio y la región (provincias y comunidades de montaña), antes que la descentralización de funciones y la creación de las condiciones necesarias para su ejercicio a través de reformas organizativas y formas de colaboración. Ha dominado una pro-

pensión centralista traducida en la retención (o, como mucho, delegación) de competencias y en la puesta en funcionamiento de relaciones de jerarquía y de control, no colaboración.

82. Con la entrada del nuevo siglo, las regiones especiales han empezado a adoptar medidas de signo opuesto, como la transferencia de todas las funciones administrativas a los municipios de Cerdeña y de Friuli-Venecia-Julia, salvo las expresamente atribuidas a la región (art. 4 Ley regional 9/2006, y art. 16.1 Ley regional 1/2006, respectivamente) o el reconocimiento explícito del “policentrismo” de la región y la dignidad institucional paritaria de todos los entes territoriales.⁵⁰ Hay, además, el Acuerdo interinstitucional formalizado en Cagliari el 20 de marzo de 2003 de todas las regiones especiales y provincias autónomas con las representaciones de los Entes Locales de sus territorios respectivos, que pretende establecer una interpretación favorable a los municipios y provincias en orden a aplicarles las garantías de mayor autonomía previstas en el nuevo marco constitucional.⁵¹ Pero hasta ahora han sido frecuentes las delegaciones –no transferencias– de funciones, con reserva de formas penetrantes de control a favor de la región, los foros de colaboración materialmente inoperantes y la financiación condicionada.⁵²

83. Aunque las transferencias funcionales han incrementado tras la Reforma Constitucional, no parece que las regiones especiales se hayan sustraído por completo a su tendencia centralista. Cuando han previsto amplias transferencias de competencias, como en el caso de Cerdeña, tales han resultado en gran medida relativizadas, pues el municipio sólo puede ejercerlas a partir de la fecha en que la región le atribuya los recursos correspondientes (art. 10.1 Ley sarda 9/2006). Ocurre, además, que las disciplinas orgánicas que están aprobando las regiones especiales contienen regulaciones de detalle que, a veces, reducen drásticamente el espacio de autoorganización de las entidades locales, llegando a representar una especie de TUEL de ámbito regional, que, a juicio de la doctrina, reproduce la tendencia centrípeta característica de la legislación estatal tradicional y que, precisamente, la reforma del Título V ha querido superar.⁵³ Y téngase en cuenta que estos textos ni siquiera están sirviendo para resolver por completo las dificultades a la hora de determinar la concreta regla aplicable. Así, por ejemplo, la Ley regional 9/2006 de Friuli-Venecia Julia regula ampliamente los Entes Locales de la región, hasta el punto de que, a juicio de algún autor, constituye un buen ejemplo

50 Así, en Friuli-Venecia Julia, se dispone que la región es “*unita e policentrica*” y que los municipios, las provincias y la región, en cuanto expresión de la soberanía popular, tienen igual dignidad institucional, inspirándose su actuación en los principios de leal colaboración y responsabilidad en el respeto de las peculiaridades propias (arts. 1 y 2 Ley regional 1/2006).

51 El texto del acuerdo puede consultarse en www.astrid-online.it.

52 Este análisis de la legislación de las regiones especiales puede leerse en de Martín, *Le garanzie...*, *op. cit.*

53 L. Caselli, *L'amministrazione regionale*, en *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, en prensa.

de legislación “regionocéntrica”.⁵⁴ Pero no contiene disposiciones relativas a los órganos locales de gobierno, a los que sigue aplicándose buena parte de las normas del Texto Único de 2000 sobre la cuestión.

84. Se trata, a decir verdad, de una tendencia contraria a una jurisprudencia constitucional anterior a la Reforma Constitucional, que, aunque infrecuente, era clara a la hora de destacar el valor general de la autonomía local *ex* artículos 5 y 128 de la Constitución, también en el ámbito de las regiones especiales. Así, la Sentencia de la Corte Constitucional 83/1997, que afirma expresamente que “la garantía de las comunidades territoriales menores no puede sufrir alteraciones significativas cuando se toma en consideración el sistema de las autonomías locales, no de las regiones ordinarias, sino de las especiales, donde existan competencias regionales (o provinciales) exclusivas”.

85. Pero es que, en la actualidad, deberían operar, también frente a las regiones especiales, los nuevos principios y garantías constitucionales de la autonomía local. Tales principios, de la misma manera que impiden al Estado aprobar una regulación del entero “ordenamiento de los Entes Locales” de las regiones ordinarias, deberían impedir a las regiones especiales regular un completo régimen de sus gobiernos locales.

a) Esto, en primer lugar, porque la cláusula de aplicación automática en el ámbito de las regiones especiales de las “formas de autonomía más amplias” atribuidas en el marco de las ordinarias (art. 10 Ley Constitucional 3/2001), debería interpretarse en el sentido de que afecta a las autonomías, no sólo regionales, sino también locales. En este sentido, parece que las “formas de autonomía más amplias” atribuidas por la Constitución a los Entes Locales de las regiones ordinarias deberían valer como un *mínimo* para los Entes Locales de las regiones especiales, sin que esto impida un desarrollo autónomo de la especialidad.⁵⁵ De hecho, hay quien entiende que, con base en la mencionada cláusula, las regiones especiales están obligadas a garantizar a sus entidades locales las “funciones fundamentales” que atribuya el Estado a los gobiernos locales de las regiones ordinarias.⁵⁶ Si a través de la competencia estatal para determinar tales funciones se proporcionan “formas más amplias de autonomía” a los Entes Locales, habría razones constitucionales para entender que las regiones especiales están obligadas a adaptar sus legislaciones, en este punto, a la normativa estatal. No obstante, esta no es, al menos por ahora, la postura de la Corte Constitucional, que ha interpretado que las “condiciones de mayor autonomía” a que hace referencia el artículo 10 de la Ley 3/2001 se refieren a la región, y no al sistema en su conjunto con inclusión de las entidades locales. Así, en sentencia 370/2006, donde declara que “el mecanismo de extensión pre-

54 *Idem.*

55 Estas ideas pueden leerse en de Martín, *Le garanzie...*, *op. cit.*

56 *Idem.*

visto en el artículo 10 funciona solo cuando sirva para garantizar, en razón de una valoración conjunta, mayor autonomía al ente regional, y no también al ente local” porque, de otro modo, “se podría verificar un caso en que la hipotética mayor autonomía del ente local se corresponda con una menor autonomía del ente regional. Podría suceder que una misma norma constitucional, introducida a través del mecanismo previsto en la Ley Constitucional 3/2001, sea apta para incrementar los espacios de autonomía de los Entes Locales menores y, simultáneamente, incidir negativamente en las autonomías regionales”.⁵⁷

- b) Pero es que, en todo caso, varias de las grandes novedades introducidas por la Ley Constitucional 3/2001 pueden captarse como autoaplicativas, es decir, directamente aplicables en las regiones especiales sin intervención legislativa regional alguna, y aunque se entienda que la cláusula de adaptación no se refiere a las autonomías locales. Así, por ejemplo, la garantía de la autonomía normativa de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas, dado el tenor literal de los artículos 114 y 117 CI. Lo mismo puede decirse de los controles preventivos necesarios, que, derogados por los artículos 124 y 130 CI,⁵⁸ reproducen los estatutos especiales.
- c) Por último, debe tenerse en cuenta que todavía hoy, según hemos visto, operan como límite a la potestad legislativa primaria de las regiones especiales las normas fundamentales derivadas de las leyes estatales en materia de órganos de gobierno y funciones fundamentales de los municipios y provincias. Consecuentemente, la Ley de una región especial que regula la organización del Gobierno del ente y sus funciones fundamentales deberá reconocer un mínimo intangible de funciones y recursos idóneos a realizar el principio autonomista.⁵⁹ Consecuentemente, las nuevas reglas constitucionales que profundizan en la autonomía local deben aplicarse en las regiones especiales, aunque sólo sea en forma de principios generales del ordenamiento de la república y de las reformas económico-sociales.

86. Parece, pues, que la legislación de *todas* las regiones, no sólo de las ordinarias, debería garantizar un amplio espacio a la autoorganización de cada ente local. Hay, en definitiva, razones suficientes para sostener que los Entes Locales de las regiones especiales deben tener reconocida, como mínimo, la misma condición de autonomía que los de las regiones ordinarias, sin que, por tanto, su ubicación geográfica pueda traducirse en una reducción de sus prerrogativas constitucionalmente garantizadas y evitándose el riesgo de concebir la “especialidad” bajo un prisma “regionocéntrico”.⁶⁰

57 También en esta línea, la Sentencia 236/2004 de la Corte Constitucional.

58 *Vid.* cap. IV, ap. 1.

59 Parisi, *op. cit.*, p. 121.

60 L. Castelli, “Regioni speciali e Legge ‘La Loggia’: la parola alla Corte Costituzionale”, www.cesdal.it.

6. Consideración final metodológica

87. La implantación de un modelo de régimen local de inequívoca matriz federal determina que, en la actualidad, el análisis de la sola legislación estatal sea manifiestamente insuficiente. En cada uno de los aspectos del ordenamiento de los Entes Locales hay legislación de las regiones, sobre todo de las de carácter especial. Consecuentemente, el análisis que sigue, referido al régimen municipal (cap. II) y provincial (cap. III), a las relaciones interadministrativas (cap. IV) y a la democracia local (cap. V), debe tomar en consideración, además del Derecho estatal, las leyes regionales adoptadas en estas materias.

88. Para la realización de este análisis hay, al menos, dos posibles opciones metodológicas. La primera consiste en diferenciar, en cada uno de los temas, la regulación (ya no sólo estatal) aplicable a las regiones ordinarias; y la regulación (casi exclusivamente regional) aplicable a las regiones especiales. La segunda consiste en tomar la legislación estatal y, sobre todo, el TUEL como punto de referencia, enriqueciendo la exposición con referencias más o menos extensas a las leyes regionales. Se ha elegido esta última solución por razones de diversa índole.

89. A la espera de la penetrante reforma que adapte el régimen local del Estado al nuevo marco constitucional, el TUEL sigue siendo la norma de referencia, sin perjuicio de los muchos artículos que deberán suprimirse o modificarse. Además, sus disposiciones son fruto de un complejo proceso de reformas del que, en buena medida, han partido y parten las regiones a la hora de elaborar sus propias leyes en la materia. Esto es particularmente evidente en las regiones especiales, pues, por lo general, han adaptado, en sus respectivos ámbitos territoriales, las reformas estructurales que, para las regiones ordinarias, ha ido introduciendo el Estado. Aún hoy no puede analizarse de manera aislada el Derecho local de las regiones especiales, pues su contenido está fuertemente influido por la legislación estatal, sin que esto signifique desconocer sus peculiaridades, a veces muy marcadas. A lo que hay que añadir las enormes dificultades que, derivadas de la dispersión normativa y de la aplicación parcial del Derecho estatal, entraña la determinación de la regla aplicable en el ámbito de estas regiones, de lo que son buena prueba las compilaciones y textos coordinados elaborados por las diferentes administraciones. A su vez, por lo que respecta a la legislación de las regiones ordinarias, aparte de que siguen careciendo de competencia en algunos de los aspectos objeto de este estudio, como el régimen electoral y los órganos de gobierno, han aprobado sólo leyes sectoriales, no generales, referidas a ámbitos acotados, como los controles o la colaboración. Todo ello aconseja estructurar la exposición alrededor de la legislación estatal, introduciendo en su caso referencias a la normativa regional. Téngase en cuenta, además, que proceder de otro modo resultaría enormemente difícil habida cuenta de que, en Italia, los estudios generales de régimen local consideran única o fundamentalmente el TUEL, con escasísimas referencias al Derecho regional. Nos ha resultado ciertamente difícil comprender la dinámica del régimen local en las regiones especiales, pues sólo hemos podido consultar el texto de las propias leyes y algún artículo doctrinal, además de la jurisprudencia

constitucional. A nuestro juicio, esto no justifica ignorar la existencia y el contenido de ese Derecho regional, pero explica, en parte, por qué hemos introducido las referencias al mismo al hilo del análisis del Derecho estatal.

II. RÉGIMEN MUNICIPAL

1. Planta de la Administración municipal

90. La República italiana tiene un total de *8103 municipios*, que abarcan una superficie de 301.230 km² (la sexta más amplia en la UE) y una población de 56.778.031 habitantes (la cuarta mayor entre los países de la UE). La dimensión demográfica media del municipio italiano es de 7.250 habitantes, que oscila entre los 2.600.000 (aprox.) de Roma y los 30 de algunos municipios lombardos. En todo caso, la mayor parte tiene una población relativamente pequeña: sólo 636 tienen más de 15.000 habitantes.

Habitantes	Número municipios	Totales parciales	Porcentaje sobre el total de municipios	Población	Porcentaje sobre el total nacional
Hasta 100	21	21	0,26	1.704	0,003
100–500	798	819	10	254.658	0,45
501–1000	1.140	1.959	24	851.571	1,95
1.001–3.000	2.721	4.680	58	4.963.970	10,69
3.001–5.000	1.223	5.903	73	4.709.235	18,98
5.001–10.000	1.156	7.059	87	8.034.942	33,13
10.001–15.000	408	7.467	92	4.915.716	41,79
15.001–30.000	350	7.817	96	7.093.813	54,29
30.001–50.000	150	7.967	98	5.547.164	64,06
50.001–100.000	90	8.057	99	5.983.846	74,60
100.001–250.000	34	8.091	99	4.862.771	83,16
250.001–500.000	6	8.097	99	2.048.302	86,77
500.001–1.000.000	3	8.100	99	2.339.834	90,89
Más de 1.000.000	3	8.103	100	5.170.504	100,00
Total	8.103			56.778.031	

Fuente: L. Vandelli, *Il Governo locale*, 2ª ed., Il Mulino, Bologna, 2005.

91. La planta municipal italiana, caracterizada por un *alto número de municipios de escasa dimensión poblacional*, tiene su origen en la recepción del modelo revolucionario francés, que instituye un municipio allí donde hay un núcleo poblacional, aun-

que sea reducido. Nunca en Italia se ha llegado al nivel de fragmentación municipal de Francia (donde aún hoy el número de ayuntamientos es altísimo: en torno a los 36.000), pero su modelo ha influido notablemente en el mapa local italiano.⁶¹

92. En los años ochenta del siglo pasado, tuvo lugar un importante movimiento favorable a la articulación de drásticas políticas de reestructuración y fusión de las municipalidades similares a las que han puesto en marcha buena parte de los países europeos (Alemania, Dinamarca, Suecia, Grecia y Reino Unido). Sin embargo, el legislador de 1990 no quiso forzar la fusión de municipios, limitándose a prever una serie de medidas dirigidas a evitar la creación de nuevos municipios y estimular la unión voluntaria de los ya existentes: establecimiento de la regla de que la creación de un municipio no puede realizarse si su población no supera los 10.000 habitantes ni cuando comporta que la de otros municipios no llegue a esa cifra (hoy, art. 15.1 TUEL); incentivos económicos a la fusión de municipios pequeños (art. 15.3 TUEL); garantía de formas de representación y descentralización a las municipalidades desaparecidas (los *Municipi*,⁶² art. 16 TUEL); previsión de una nueva forma de asociación (la Unión de Municipios,⁶³ art. 32 TUEL); y atribución a las regiones de funciones de programación de la ordenación territorial.⁶⁴ Los resultados de este conjunto de medidas fueron prácticamente nulos: el número total de municipios existentes a principios de los noventa (8.035) no sólo no disminuyó, sino que aumentó sensiblemente.

93. En la actualidad, el legislador parece haber abandonado el objetivo de promover procesos de fusión, prefiriendo afrontar el problema del pequeño municipio a través de la cooperación intermunicipal.⁶⁵ Por su parte, la Reforma Constitucional de 2001 se sitúa en cierto modo en la tendencia a dificultar, por un lado, la creación de municipios nuevos y la modificación de sus circunscripciones; y, por otro, la agregación de municipios y provincias de una región a otra. Lo primero, de competencia de la Ley regional, se condiciona a través de una exigencia formal: la audiencia de las poblaciones interesadas (art. 132.2 CI). Lo segundo, de competencia de la Ley estatal, se somete a rígidos requisitos: en caso de separación de municipios se exige la iniciativa

61 Durante el periodo fascista el número total de municipios descendió en 1000, pero después no ha dejado de crecer. En 1931 eran 7314; en 1951, 7810; en 1961, 8035; en 1990, 8082; y, en la actualidad, 8103. Cfr. F. Staderini, *Diritto degli enti locali*, 11ª ed., Cedam, Padova, 2006, pp. 114-115.

62 *Vide*, en este cap., ap. 2.3.2.

63 En cap. cuarto, ap. 2.2.2.

64 Las regiones especiales han previsto similares medidas en sus leyes regionales en materia de Entes Locales. Así, el artículo 28 de la Ley regional 1/2006, de Friuli-Venecia Julia, dispone que “[e]n cumplimiento de la voluntad de los municipios interesados y oídas las poblaciones interesadas mediante referéndum popular consultivo, la Ley regional que establece la fusión prevé que en las comunidades de origen se aseguren formas adecuadas de participación y descentralización de servicios. En los municipios objeto de fusión, el Estatuto puede prever la institución de *municipi*, regulando también su organización y sus funciones y pudiendo prever órganos elegidos por sufragio universal directo”. *Vid.* también art. 17 Ley regional valdostana 54/1998.

65 L. Vandelli, *Il governo locale*, 2ª ed., Il Mulino, Bologna, 2005, p. 15.

de los mismos y un informe de la región; en caso de separación de provincias, un referéndum popular e informe de la Asamblea Regional (art. 133.1). Por lo demás, algunas regiones especiales, con competencia exclusiva en la materia de Entes Locales, han previsto similares limitaciones en sus normas estatutarias, con invocación de los principios o normas del Estado.⁶⁶

94. El régimen jurídico de la organización, funcionamiento y funciones de los municipios italianos ha estado también fuertemente influido por los esquemas del Derecho francés. La legislación que articuló la unificación administrativa de Italia (Ley 2248/1865, de 20 de marzo) adoptó el sistema franco-piamontés de *uniformidad* jurídica en lugar del modelo austriaco de la diferenciación. Se discute aún si esta solución era entonces conveniente ante la amplísima heterogeneidad de las colectividades locales de la Italia recién unificada. Pero es claro que, desde entonces, se ha consolidado la tendencia a disciplinar el municipio como algo abstractamente homogéneo, sin ponderación específica de las enormes diferencias entre la gran ciudad y el pequeño municipio. Sin embargo, las reformas iniciadas en los noventa de leyes generales y de la propia Constitución⁶⁷ han revalorizado la autonomía local a la vez que han radicado en el Derecho italiano un principio de diferenciación al que está adaptándose la disciplina de la organización y las funciones de los municipios italianos.

95. Por lo demás, el nuevo reparto de competencias legislativas entre el Estado y la región en materia local potencia la diversidad de regímenes municipales. Las regiones han ampliado sus competencias, lo que va a permitir, en bastantes aspectos, el desarrollo de regímenes locales dispares. Como se ha dicho, la reforma del Título V ha roto con el “ordenamiento de los Entes Locales” como un ámbito material de competencia estatal. Al Estado le corresponde regular ahora, únicamente, los órganos de gobierno y el régimen electoral de los municipios (y de las provincias y de las ciudades metropolitanas), así como atribuirles las funciones fundamentales [art. 117 p) CI]. Por eso muchos elementos del régimen local hasta ahora incluidos en el Texto Único de Ordenamiento de los Entes Locales han pasado al ámbito competencial regional.⁶⁸ Por lo demás, las regiones especiales, en el marco de la competencia legislativa en materia de ordenamiento de los Entes Locales que les atribuyen sus estatutos, han desarrollado regímenes locales diferenciados, aunque a menudo inspirados en las reformas introducidas por la legislación estatal.⁶⁹

66 Así, en Cerdeña, la creación de nuevos municipios o la modificación de sus circunscripciones debe hacerse por ley regional, previa audiencia de las poblaciones interesadas (art. 45 Estatuto Cerdeña).

67 *Vide* en cap. I, ap. 1.

68 Sin perjuicio de las especificaciones que se harán más adelante, puede consultarse el elenco de submaterias que podrían reconducirse a la órbita competencial de la región incluido en el cap. I, ap. 3.1.1.

69 *Vid.* cap. I, ap. 3.2.3.

96. A continuación se estudia el régimen municipal de las regiones ordinarias. A tal efecto, resulta fundamental considerar el Texto Único de Ordenamiento de los Entes Locales, pendiente aún de una reforma para su adaptación al nuevo marco constitucional; así como algunas leyes regionales aprobadas en este contexto. Se incluyen, además, referencias más o menos extensas a los diversos regímenes municipales establecidos por las regiones especiales.

2. La organización municipal

2.1. Introducción

2.1.1. Régimen electoral y forma de gobierno

97. La organización del Gobierno municipal (también en las regiones especiales) se basa desde hace tiempo en tres órganos: el *Consiglio* (Asamblea), compuesto por *consiglieri* (Concejales) elegidos por sufragio universal; el *sindaco* (alcalde) y la *Giunta* (Junta), cuyos miembros reciben la denominación de *assessori*.⁷⁰

98. Hasta 1993, el Pleno era el único órgano que contaba con legitimidad democrática directa, y a él le correspondía designar tanto al alcalde como a los *assessori*. La designación se realizaba con arreglo al principio mayoritario en los municipios menores (inferiores a 5.000 habitantes). En los demás, se aplicaba un sistema proporcional. El sistema suponía, en la práctica, abandonar la organización municipal a complejas negociaciones entre partidos políticos. Además, resueltas las designaciones, ocurría habitualmente que la Junta funcionaba, no como equipo de Gobierno, sino como sede de heterogéneas “delegaciones de partidos” cada una de las cuales se presentaba como portavoz de posiciones propias, muchas veces en contra del criterio de las demás o del propio alcalde. Además, la elección de los *assessori* debía realizarse, necesariamente, entre *consiglieri*, lo que se llevó a cabo, *de facto*, atendiendo a criterios de fidelidad y representación política, más que a razones de competencia o autoridad. El sistema, enteramente dominado por dinámicas partidarias, no garantizaba la gobernabilidad y estabilidad del municipio.⁷¹

99. Coincidiendo con los escándalos de corrupción pública (*tangentopoli*) y la consecuente crisis del sistema de partidos, el Parlamento aprobó la Ley 81/1993, que introdujo la elección directa del alcalde (y del presidente de la provincia) a la vez que replanteó el sistema de formación del Pleno.⁷² Las disposiciones de esta ley (hoy in-

70 El sistema electoral local se aborda en otro apartado de este mismo trabajo (cap. V, ap. 2). En este momento, sin embargo, adelantamos algunas ideas para tratar la cuestión de la relación entre régimen electoral y forma de gobierno del municipio en Italia.

71 L. Vandelli, *Il governo...*, *op. cit.*, pp. 35-38; F. Staderini, *Diritto...*, *op. cit.*, p. 149.

72 El sistema de elección directa ha sido adoptado también por la legislación de las regiones especiales, como el Texto Único 1/2005, de 1 de febrero, de Trentino-Alto Adige (art. 4), la Ley regional 4/1995, de 9 de febrero, de Valle de Aosta o la Ley siciliana 25/2000 (art. 1).

cludidas en el Texto Único del 2000) establecen dos regímenes diferenciados de elecciones municipales (y otro más para las provincias).⁷³ De ellos nos ocupamos en el Capítulo IV de este estudio.

a) *municipios con un número de habitantes igual o inferior a 15.000* (art. 71 TUEL).

En este caso, la elección del alcalde se realiza en una sola vuelta y conjuntamente con la elección de los miembros de la Asamblea municipal. Cada candidatura a la Alcaldía lleva adjunta la lista de candidatos a *consiglieri*. Los vecinos, al votar una candidatura a la Alcaldía, pueden formular “voto de preferencia” a favor de alguno de los candidatos a *consiglieri* de la lista adjunta. Resulta elegido alcalde el candidato que obtiene mayor número de votos, atribuyéndose 2/3 de los puestos en la Asamblea a la lista adjunta. El resto se distribuye proporcionalmente entre las demás listas. En el ámbito de cada lista, se proclama *consiglieri* al candidato con mayor número de “votos de preferencia” y, en caso de igualdad, se sigue el orden preestablecido en la lista.

b) *Los demás municipios* (arts. 72-73 TUEL). El alcalde es elegido por mayoría absoluta. Si ningún candidato la consigue, a las dos semanas se realiza una segunda vuelta con los dos candidatos más votados. Las candidaturas a alcalde llevan anejas una o más listas para la Asamblea. Para ésta, se aplica un sistema proporcional, con posible premio de mayoría en tres casos: 1) si el alcalde resulta elegido en la primera vuelta, pero su(s) lista(s) no alcanzan el 50%, los puestos de *consiglieri* se reparten de acuerdo con el sistema proporcional d’Hondt; 2) si el alcalde resulta elegido en la primera vuelta y su(s) lista(s) reciben entre el 50 y el 60% de los votos, se asignan a tal(es) lista(s) el 60% de los puestos. Los puestos restantes se reparten de acuerdo con el método D’Hondt; 3) si el alcalde resulta elegido en la segunda vuelta, a la(s) lista(s) aneja(s) se le asigna el 60% de los puestos, si ha(n) recibido un número de votos inferior al 60% y no hay otra(s) lista(s) que haya(n) superado en la primera vuelta el 50% de los votos válidos. Los puestos restantes se distribuyen de acuerdo con el sistema D’Hondt. También en este caso el vecino puede formular voto de preferencia por un candidato de la lista votada.

100. La forma de gobierno resultante puede calificarse como *presidencial*, aunque con muchos matices.⁷⁴ Elementos propios de este sistema son la investidura popular del jefe del ejecutivo, el poder de éste de nombrar y revocar a los miembros de su equipo de Gobierno (*assessori*) entre ciudadanos externos al *Consiglio* y la imposibilidad de un tercer mandato consecutivo (art. 51 TUEL).⁷⁵ Sin embargo, no apuntan a

73 Téngase en cuenta que algunas leyes de regiones especiales han establecido sistemas electorales diferenciados (ej., Texto Único de las leyes regionales sobre composición y elección de los órganos de las administraciones municipales, aprobado por Decreto del presidente de la Región de Trentino-Alto Adigio 1/2005, de 1 de febrero; Ley siciliana 35/1997, de 15 de septiembre).

74 L. Vandelli, *Il sistema...*, *op. cit.*, pp. 100-103.

75 El mandato del alcalde (también del presidente provincial y de los *consiglieri* municipales y provinciales) es de 5 años. Sólo en un caso se admite un tercer mandato del jefe del ejecutivo municipal

la dirección de un modelo presidencial otros elementos: la competencia general la tiene atribuida, no el alcalde, sino la Junta de Gobierno (en el modelo presidencial, el poder ejecutivo se concentra en la figura monocrática del presidente); el Pleno puede cesar al alcalde a través de la moción de censura,⁷⁶ y éste puede disolver a aquél presentando la dimisión⁷⁷ (en el modelo presidencial puro la Asamblea no puede destituir al presidente, ni éste puede disolver aquélla).

2.1.2. Órganos de dirección política y órganos de gestión administrativa

101. Tradicionalmente, todas las decisiones que debía adoptar el municipio correspondían a los órganos de naturaleza política (Asamblea, alcalde y Junta), sin que se reconocieran funciones decisorias a los órganos de carácter administrativo. A su vez, la distribución de las funciones entre los diversos órganos políticos se basaba en un sistema de tipo asambleario, en abierto contraste con la separación de funciones ejecutivas y normativas y de control que es propia del Estado y las regiones. En efecto, la competencia general/residual era del *Consiglio*, correspondiéndole, por tanto, la adopción de cualquier acto o norma no expresamente atribuido al alcalde o a la Junta. Conforme a este sistema, la Asamblea municipal debía adoptar resoluciones puramente administrativas, aunque, en la práctica, este criterio acabara contrarrestándose a través de delegaciones a favor de la Junta; y el uso frecuente por parte de ésta de su facultad de decidir en casos de urgencia en materias de competencia de la Asamblea. No había, además, una distinción neta entre la Asamblea municipal y los órganos del ejecutivo: El presidente de la primera era el alcalde; y los miembros de la Junta eran *consiglieri* elegidos por la Asamblea.

102. Las reformas de los años noventa –posteriormente integradas en el Texto Único del 2000, y a menudo recogidas por la legislación de las regiones especiales– han transformado severamente este modelo. Se ha establecido una rigurosa delimitación de funciones, atribuyéndose a los órganos administrativos (la *dirigenza*) buena parte de las competencias de gestión administrativa y reservándose a la Asamblea, el alcalde y la Junta las solas funciones de dirección y control político-administrati-

(o provincial): cuando uno de los mandatos precedentes ha durado menos de dos años, seis meses y un día por causa distinta a la dimisión voluntaria (art. 51.3 TUEL). Similares previsiones pueden leerse en las leyes de las regiones especiales (p. ej., art. 10.1 Texto Único 1/2005, de 1 de febrero, de Trentino-Alto Adigio, art. 30bis Ley regional 7/1998, de 7 de diciembre, de Valle de Aosta, introducido por Ley regional 8/2003, de 31 de marzo; art. 1 Ley siciliana 25/2000).

76 La moción debe motivarse y estar suscrita por al menos 2/5 de los *consiglieri*. Prospera si la aprueba la mayoría absoluta de los *consiglieri*, en cuyo caso cesan el alcalde y los miembros de la Junta y se procede a la disolución de la Asamblea y al nombramiento de un comisario que dirija la Administración municipal hasta las elecciones (art. 52 TUEL). En Trentino-Alto Adigio hay una regulación de la “moción de censura constructiva” en cuya virtud se necesita el apoyo de 2/5 de los consejeros, si el Ayuntamiento pertenece a la provincia autónoma de Trento; y 1/4, si está radicado en Bolzano (art. 11 Texto Único 1/2005, de 1 de febrero, de Trentino-Alto Adigio).

77 La dimisión debe presentarse al *Consiglio* y produce efectos irrevocables a los 20 días (art. 53.3 TUEL).

vo. Conforme a este esquema, los órganos de naturaleza política se encargan, básicamente, de las decisiones fundamentales que definen los objetivos y las estrategias del Gobierno municipal (*funzioni di indirizzo politico*), mientras que la *dirigenza* adopta, en el marco de tales decisiones, los actos administrativos puntuales llamados a incidir en situaciones jurídicas concretas (*funzione di gestione amministrativa*). A su vez, el reparto de esas decisiones fundamentales entre los distintos órganos municipales de naturaleza política se asimila tendencialmente a los establecidos para delimitar las funciones del Gobierno y el Parlamento en el ámbito del Estado y las regiones. En efecto, se potencia la función de la Asamblea como órgano de control y regulación (monopoliza la potestad normativa municipal, con una sola excepción; su presidente, elegido por y de entre los *consiglieri*, es figura distinta del alcalde; el presidente de las comisiones de investigación es, necesariamente, un miembro de la oposición), a la vez que se traslada la competencia general/residual a la Junta, configurada como auténtico órgano ejecutivo dominado por el alcalde, al que corresponde ahora nombrar y cesar a todos sus miembros, que han de ser, necesariamente, ciudadanos externos al *Consiglio*. Al alcalde le corresponde ahora también designar a los responsables de la Administración municipal (secretarios, director general, dirigentes) que están llamados a realizar la mayor parte de las funciones de gestión administrativa. De este modo, el alcalde se convierte en un auténtico jefe del ejecutivo que, dotado de la fuerte legitimidad democrática derivada de la elección directa, no adopta (por lo general) resoluciones administrativas concretas, pero dirige, impulsa, coordina y supervisa la actividad de la *giunta* y la *dirigenza*, órganos sobre los que recae la responsabilidad de gestionar el grueso de la actividad administrativa municipal.⁷⁸

103. Cuanto se ha dicho es sólo una aproximación, que requiere de importantes matices.

a) En los *municipios pequeños* se difumina la distinción entre gestión administrativa y dirección política así como la diferenciación, dentro de esta última, entre funciones de control y regulación, por un lado, y de dirección y coordinación de la Administración, por otro. En efecto, en los de menos de 5.000 habitantes, la Junta puede confiar a uno de sus miembros o al propio alcalde el cargo de responsable de las unidades administrativas en general o sólo para sectores concretos; y en los que no superan los 15.000 el alcalde preside la Asamblea (salvo que el Estatuto orgánico disponga otra cosa) y los miembros de la Junta pueden ser *consiglieri* (art. 109.2 TUEL).

78 Algunas regiones especiales, en el marco de sus competencias en materia de ordenamiento local, influidas por la legislación estatal, han consagrado también el “principio de separación de funciones de dirección política y funciones de dirección administrativa” (cfr. art. 4 Ley regional 1/1993, de 4 de enero, de Trentino-Alto Adigio, reformado por Ley regional 7/2004, de 22 de diciembre; art. 17.3 Ley regional 7/1998, de 7 de diciembre, de Valle de Aosta, introducido por Ley regional 8/2003, de 31 de marzo).

- b) En *todos los municipios*, la Junta e incluso el alcalde conservan algunas funciones de gestión administrativa mientras que la Asamblea carece de competencia para aprobar un importante acto normativo (el reglamento de *uffici y servizi*) y desempeña ciertas funciones que no pueden calificarse estrictamente como de control y regulación. A su vez, y esto es verdaderamente importante, la Asamblea municipal lleva a cabo únicamente una serie taxativa de actuaciones previstas por ley, distanciándose claramente, por tanto, de la configuración jurídica de los parlamentos estatal y regionales, que en todo momento pueden ocupar el espacio que de ordinario corresponde al ejecutivo.
- c) A lo que hay que añadir el dato de que, en la práctica, los estatutos orgánicos que están aprobándose, sobre todo en las grandes ciudades, no han potenciado el papel del alcalde, confiriéndole nuevas competencias; han preferido conservar la sustancia del modelo precedente, caracterizado por la preeminencia de la *Giunta* y, sobre todo, de cada uno de sus miembros, que ejercen amplias facultades por delegación. Tampoco han desarrollado, por lo general, la figura del dirigente como órgano de gestión, añadiendo nuevas funciones al elenco esbozado en el Texto Único.⁷⁹
- d) Hay que tener en cuenta, en fin, que las regiones especiales no siempre se han dotado de estructuras enteramente iguales. Así, en particular, la legislación de Trentino-Alto Adigio mantiene en los municipios de Bolzano el criterio tradicional de que corresponde a la Asamblea la designación de *assessori*, e introduce una serie de peculiares pautas para garantizar la representación de una pluralidad de grupos lingüísticos en la Junta. Y, para todos los municipios de la región, se adopta el criterio de que los *assessori* no pertenecientes al *Consiglio* carecen de derecho de voto y no pueden ser más de la mitad.

2.2. La Administración central

2.2.1. Los órganos políticos

a) El Consiglio o Asamblea municipal

104. El Texto Único del 2000 define el *Consiglio* como órgano de Gobierno del municipio –junto con el alcalde y la Junta– (art. 36.1) compuesto por un número de miembros variable en función de la demografía, que oscila entre 12 (en los municipios de menos de 3.000 habitantes) y 60 (en los de más de 1.000.000), incluido el alcalde, que es también miembro de pleno derecho (art. 37.1).⁸⁰

79 F. Staderini, *Diritto...*, op. cit., p. 92.

80 El número de miembros del Consejo varía en algunas regiones especiales. Así, en Trentino-Alto Adigio, ese número oscila entre 15 (en los municipios de menos de 3.000 habitantes) y 50 (en los de más de 100.000) (art. 2 Texto Único de las leyes regionales sobre composición y elección de

105. La *estructura* del *Consiglio* presenta evidentes simetrías con la del Parlamento regional y estatal. Al igual que en estos, el puesto de *presidente de la Asamblea* lo desempeña una persona distinta del jefe del ejecutivo en los municipios de más de 15.000 habitantes; es elegido por y de entre los *consiglieri* (art. 39.1 TUEL). Lo mismo ocurre en los municipios con menor población cuando así lo establece su estatuto orgánico, aunque, si nada dice, le corresponde al alcalde ejercer la Presidencia (art. 39.3).⁸¹ En el ámbito municipal hay también *comisiones* de preparación de actos de la Asamblea y de control e investigación constituidas con criterios de proporcionalidad y que, consecuentemente, reflejan los equilibrios entre la mayoría y la minoría. Aunque tales comisiones están ampliamente consolidadas en la práctica (sobre todo de las grandes ciudades), el Texto Único las configura como órganos eventuales, regulando sólo algunos de sus aspectos y remitiendo su creación y disciplina al Estatuto Orgánico Municipal (art. 38.6). En todo caso, la Ley ha pretendido reforzar la función de control del *Consiglio* estableciendo que la presidencia de las comisiones que se constituyan corresponde a la oposición (art. 44.1 TUEL) y extendiendo las funciones de las comisiones de investigación a toda “actividad de la Administración”, que incluye cualquier tipo de actuación programada o en curso, tanto si se refiere a un entero sector, como a decisión concreta (art. 44.2 TUEL).

106. Las simetrías con los parlamentos estatal y regionales se mantienen en la regulación de las *funciones* atribuidas al *Consiglio*. En este plano, se observa una marcada tendencia a reforzar las funciones de regulación y control de la Asamblea. En este sentido, la Ley 142/1990 dio respuesta a la exigencia de una distribución de competencias más clara, funcional y neta en la distinción de tareas y responsabilidades atribuyendo a la Junta la competencia general/residual (art. 48.2 TUEL). El elenco de competencias atribuidas a la Asamblea es, pues, taxativo, sin que pueda el Estatuto incrementarlas: el *Consiglio* ejerce sólo las funciones que le confiere expresamente la Ley.

107. La Asamblea se configura así como “órgano de dirección y control político-administrativo” que desempeña (prácticamente) todas las *funciones normativas* del municipio: aprueba los estatutos de la entidad local y de las haciendas especiales; y todos

los órganos de las administraciones municipales, aprobado por Decreto del presidente de la Región 1/2005, de 1 de febrero).

81 En Trentino-Alto Adigio, preside la Asamblea municipal, no el alcalde, sino el miembro que ésta designe en los municipios tridentinos con, al menos, 3.000 habitantes; y en los de Bolzano con, al menos, 15.000. En los municipios de Trento de menos de 3.000, el alcalde preside necesariamente la Asamblea. En cambio, en los de Bolzano de menos de 15.000 el Estatuto municipal puede otorgar la presidencia de la Asamblea al consejero que ésta designe (art. 2.3 Texto Único de las leyes regionales sobre composición y elección de los órganos de las administraciones municipales, aprobado por Decreto del presidente de la región 1/2005, de 1 de febrero). En Valle de Aosta se atribuye la Presidencia de la Asamblea al alcalde, salvo que el Estatuto local prevea su designación por y entre miembros asamblearios (art. 19 ter Ley regional 7/1998, de 7 de diciembre, introducido por Ley regional 8/2003, de 31 de marzo).

los reglamentos, salvo el relativo a los *uffici y servizi*, que adopta la Junta en el marco de los criterios generales que establezca el *Consiglio*. También le corresponde la aprobación de presupuestos, programas, planes y directrices a que quedan sujetas las haciendas públicas y las entidades dependientes; así como la creación y regulación de organismos de descentralización y participación y de tributos [art. 42.2 a), b), f), g)].

108. Junto a estas funciones de carácter normativo, se prevén otras, igualmente imprescindibles, de *control*. A estos efectos, se reconoce a los *consiglieri* el derecho a obtener todas las informaciones y noticias de que dispongan los órganos municipales y a presentar preguntas (art. 43.2) y mociones al alcalde y a los miembros de la Junta, que deben responder en el plazo de 30 días (art. 43.3 TUEL); se prevé la posibilidad de que el Estatuto orgánico de la entidad cree comisiones de investigación presididas necesariamente por un *consigliere* de la oposición (art. 44.1 TUEL); y se establece la participación de la Asamblea, de la forma que establezca el Estatuto, en la definición y control periódico de la realización de las líneas programáticas que establece el alcalde (art. 44.3).

109. Tiene atribuidas, además, las siguientes funciones: acuerdos con otras entidades locales para la creación o modificación de formas asociativas; asunción directa de servicios públicos, constitución de entes instrumentales, concesión de servicios públicos, participación del ente local en sociedades mercantiles y encomienda de actividades y servicios mediante convenios; petición o realización de préstamos; compromisos de gastos para ejercicios presupuestarios sucesivos, salvo los relativos a arrendamientos de inmuebles y suministros de bienes y servicios de manera continuada; compra-ventas y permutas inmobiliarias; adjudicación de contratos y concesiones que no sean competencia de la Junta, el secretario u otros funcionarios; nombramientos y designaciones de representantes del municipio o del *Consiglio* en entes o instituciones, cuando así lo establece la Ley [art. 42.2 c), e), h), l), m) TUEL].

b) El Sindaco o jefe del ejecutivo municipal

110. El *Sindaco* es el jefe del ejecutivo municipal, y tiene funciones de representación del municipio en las relaciones externas y de impulso, dirección y supervisión de la actividad de la entidad local. El Estatuto municipal tiene amplias posibilidades para modular las atribuciones del alcalde (aunque no está aprovechándolas por lo general, según hemos dicho). En todo caso, hay que destacar que, con la introducción de la elección directa, se han conferido al alcalde nuevas y relevantes facultades [art. 50 a), h), i), l) TUEL]. Así, en particular, la responsabilidad general de la Administración municipal (que se traduce en las específicas atribuciones que concrete el Estatuto) y, sobre todo, importantes nombramientos a nivel, tanto interno (*assessori*, titulares de órganos de apoyo, secretario, director general y dirigentes) como externo (representantes en otras entidades). Le corresponde, además, representar al ente, también en el plano procesal; convocar y presidir la Junta y (en los municipios en que no está prevista la figura autónoma del presidente asambleario) el *Consiglio*; supervisar el funcionamiento de los servicios y oficios, la ejecución de los actos así como el cum-

plimiento de las funciones atribuidas o delegadas por el Estado o la región; y concretar las funciones de los titulares de oficios y servicios. [art. 50 b), c), d), e), f) TUEL].

111. La Ley atribuye al alcalde, además, una serie de funciones en cuanto oficial del Gobierno de la República (art. 54 TUEL). Se trata de competencias captadas como estatales, lo que no implica que en estos casos el alcalde pase a ser un órgano dependiente de la Administración del Estado (cfr. Sentencias 668/1969, de 5 de noviembre, y 72/1978, de 7 de febrero, de la Sección IV del *Consiglio di Stato*): sigue correspondiendo al municipio el coste de la actividad y la legitimación pasiva en los juicios que se inicien contra aquélla. Sin embargo, ese carácter estatal supone la sujeción a los poderes de dirección y vigilancia del prefecto y del Gobierno, que pueden recabar información, nombrar un comisario para el cumplimiento de las funciones en caso de incumplimiento y sustituir a la Autoridad local para aprobar las denominadas *ordinanze contingibili e urgenti*.

112. Estas funciones se refieren al Estado civil y los registros, por un lado; y a la seguridad pública, por otro. En relación con las primeras, el alcalde supervisa los registros (de Estado civil y población) y el cumplimiento de las obligaciones legales en materia electoral, de reclutamiento y estadística; y (directamente o a través de funcionarios delegados) expide certificados, recibe las noticias de nacimientos y muertes y celebra matrimonios civiles. En relación con las segundas, el alcalde realiza una serie de actuaciones previstas en leyes y reglamentos; en particular, en los municipios en que no hay oficina de policía, ejerce las funciones de autoridad local de seguridad pública; desempeña tareas de vigilancia de cualquier evento que pueda interesar a la seguridad y al orden público, informando al prefecto; y aprueba las *ordinanze contingibili e urgenti* al objeto de prevenir y eliminar graves peligros que amenacen la incolumidad de los ciudadanos; ordenanzas que suelen referirse a exigencias de tráfico, medio ambiente y comercio; y que, según la jurisprudencia constitucional (sentencias 8/1956 y 26/1961), están sujetas a importantes límites: eficacia temporal circunscrita, adecuada motivación y conformidad con los principios del ordenamiento jurídico.

c) La Giunta o equipo del Gobierno municipal

113. Componen la Junta el alcalde, que es su presidente, y el número de *assessori* que determine el Estatuto dentro de unos límites (art. 47.2 TUEL). Estos límites, establecidos inicialmente en la Ley 81/1993, eran bastante intensos: La Junta no podía en ningún caso superar los ocho miembros. Sin embargo, varias normas con rango de ley han producido una notable flexibilización, expresiva de la transformación que, en los últimos años, ha experimentado el Gobierno local en orden a reforzar el ejecutivo municipal a la vez que potenciar las funciones de control del *Consiglio*. En la actualidad, el número ha de ser igual o inferior a 1/3 del número de *consiglieri*; y, en todo caso, no superior a 12 (art. 47. 1 TUEL).⁸² Algunas regiones especiales han previsto

82 El límite de 12 puestos ha sido introducido en el TUEL por la Ley Financiera para 2008 (Ley 24/2007, de 24 de diciembre). Con anterioridad, podía haber un máximo de 16.

límites distintos. Así, en Trentino-Alto Adigio el número de *assessori* debe ser igual o inferior a 6 en municipios de entre 3.001 y 10.000 habitantes; no superior a 8 en los de entre 10.001 y 100.000; y no superior a 10 en el resto de municipios y en las capitales provinciales (art. 3 Texto Único de las leyes regionales sobre composición y elección de los órganos de las administraciones municipales, aprobado por Decreto del presidente de la región 1/2005, de 1 de febrero).

114. También se ha reforzado la Junta al abandonar el criterio precedente de que sus miembros son elegidos por y de entre los *consiglieri*. El Texto Único del 2000, recogiendo las disposiciones de la Ley 81/1993, traslada al alcalde el poder de nombrar (y revocar) a los *assessori*, que deben ser, necesariamente, ciudadanos externos al *Consiglio* (art. 47.3). Esta regla resulta plenamente aplicable a los municipios de más de 15.000 habitantes. En los que no llegan a esa cifra, también corresponde al alcalde el nombramiento, pero los *assessori* pueden ser miembros de la Asamblea, salvo que el Estatuto establezca lo contrario (art. 47.4).

115. Algunas regiones especiales han introducido también en este punto alguna particularidad. Así, en Trentino-Alto Adigio, los *assessori* no pertenecientes a la Asamblea no pueden ser más de la mitad y tienen voz, pero no voto, en las reuniones de la Junta (art. 3.2 Texto Único 1/2005, de 1 de febrero). A su vez, en los municipios de Bolzano (no en los de Trento) la Asamblea es quien, a propuesta del alcalde, elige a los miembros de la Junta (art. 3.5 Texto Único 1/2005, de 1 de febrero). Se intenta, de este modo, asegurar que la Junta refleje la pluralidad lingüística característica de las asambleas municipales de esta provincia. Con este fin se introducen otras particularidades para los Ayuntamientos de Bolzano: a) en cuanto a los *assessori* no pertenecientes al *Consiglio*, su número no puede ser superior a la mitad del de cada uno de los grupos lingüísticos; b) en los municipios con población superior a 13.000 habitantes, si hay varios grupos lingüísticos representados en el *Consiglio*, el vicealcalde debe pertenecer al grupo lingüístico mayor, excluido aquél en que se integre el alcalde; c) todo grupo lingüístico con al menos dos *consiglieri* en la Asamblea municipal tiene derecho a estar representado en la Junta, incluso cuando esta situación sobrevenga durante el transcurso del mandato (art. 3, aps. 6 y 7).

116. En cuanto a las funciones que ejercen a título individual los miembros de la Junta, la Ley 142/1990 establecía que eran sólo las que les delegara el alcalde. Sin embargo, ahora el Estatuto orgánico tiene amplias posibilidades de configuración. Cabe la previsión de delegaciones específicas o una distribución de funciones mediante un acto general, que puede ser del alcalde o de la propia Junta.⁸³ Según una extendida opinión, el alcalde no puede delegar en los *assessori* las funciones que tiene atribuidas en cuanto oficial del Gobierno (cfr. Sentencia 403/1986, de la sección IV del *Consiglio di Stato*).

83 Vandelli, *Il governo...*, op. cit., pp. 50-51.

117. Las funciones que ejercen colegiadamente los *assessori*, esto es, las competencias propias de la Junta, son, básicamente, de colaboración con el alcalde en el Gobierno del municipio. Le corresponde, en particular, la adopción de los acuerdos que la Ley no haya reservado al *Consiglio* y que la Ley o el Estatuto no hayan atribuido al alcalde, a los órganos de descentralización, al secretario o a los *dirigenti* (art. 107 TUEL; también legislación de regiones especiales: art. 23 Ley regional 7/1998, de 7 de diciembre, de Valle de Aosta, introducido por Ley regional 8/2003, de 31 de marzo). De este modo, la Junta se configura como el órgano de competencia general/residual frente al resto, a los que corresponden exclusivamente las funciones expresamente previstas en la Ley (y, en el caso del alcalde y el personal administrativo, también en el Estatuto). En todo caso, la Junta se relaciona intensamente con el *Consiglio*: frente a él lleva a cabo tareas de impulso y propuesta, le rinde cuentas anuales y ejecuta sus *indirizzi generali*. Al objeto de reforzar la posición del ejecutivo municipal, se atribuye a la Junta, además, la función de aprobar reglamentos sobre organización administrativa de oficios y servicios en el marco de los criterios generales que fije el *Consiglio* (art. 42.2 TUEL).

2.2.2. Los órganos de apoyo y de gestión

a) Introducción

118. La burocracia municipal ha sufrido importantes transformaciones a través de un complejo conjunto de reformas articuladas durante la década de los años noventa. Se ha producido una notable ampliación de la autonomía organizativa local (reformas de 1993 y 1997) por efecto de la cual, corresponde al municipio fijar las líneas fundamentales de la organización de los *uffici* y la configuración de aquellos con mayor relevancia, estableciendo las técnicas de atribución de competencias. La reforma del Título V de la Constitución (2001) ha elevado a rango constitucional el reconocimiento a los municipios (y las provincias y ciudades metropolitanas) de la “potestad reglamentaria para la organización y desarrollo de sus competencias” (art. 117.6). De acuerdo con la Ley 131/2003, de adaptación del Ordenamiento de la República a la Ley Constitucional 3/2001, el Estatuto orgánico establece los principios de la organización y funcionamiento del ente local de acuerdo con la Constitución y los principios generales de la organización; y los reglamentos locales concretan esa organización respetando los “criterios mínimos de uniformidad” que, en el marco de sus competencias, adopte la legislación del Estado y de la región. Por lo demás, varios de los nuevos estatutos de las regiones ordinarias y leyes de regiones especiales reconocen y garantizan explícitamente esta potestad normativa en materia de organización. Así, entre los primeros, Toscana (art. 63 Ley estatutaria 12/2005), Campania (art. 46.3 Ley regional 8/2004) y Calabria (art. 46.3 Ley regional 25/2004). Entre las segundas, cabe destacar las de Valle de Aosta (art. 32 Ley regional 7/1998), Friuli-Venecia Julia (artículo 13.1 de la Ley 1/2006) y Trentino-Alto Adigio (art. 1 Ley regional 1/1993, reformado por Ley regional 7/2004).

119. La legislación estatal aplicable se encuentra en el Texto Único del 2000, que, aunque no ha sido aún adaptado a la Constitución, parte también de que el Estatuto

orgánico constituye el instrumento fundamental; a él le corresponde establecer “los criterios generales en materia de organización del ente” (art. 6.2). Junto al estatuto, asume un papel fundamental el ejecutivo municipal. El referido texto expresa una tendencia a privilegiar el papel del ejecutivo en la organización del ente local, iniciada con la reforma del 1993 y la introducción de la elección directa del alcalde. En este sentido, le corresponde a la Junta aprobar, en el marco de los criterios generales que establezca el *Consiglio*, el reglamento de ordenación de oficios y servicios (art. 48.3); reglamento que, todavía en la Ley 142/1990, adoptaba la Asamblea municipal.

120. El Texto Único establece, además, que el personal al servicio de los Entes Locales (incluidos los secretarios y los dirigentes, a los que nos referimos después) se somete al régimen laboral en los términos establecidos para el conjunto de las administraciones públicas (art. 88) y, por tanto, al Decreto Legislativo 165/2001, de 30 de marzo;⁸⁴ Decreto con el que se ha producido en el Derecho italiano una auténtica “privatización” del empleo público. Esto implica que también en el ámbito local se aplica una serie determinada de objetivos y criterios generales (eficiencia en relación con los oficios y servicios; racionalización de los costes del empleo público; mejor utilización de los recursos humanos) y que las relaciones laborales quedan reguladas en el Código Civil y el Derecho laboral, salvo cuando la Ley disponga otra cosa (arts. 1-2 Decreto Legislativo 165/2001). El Texto Único contiene, en fin, una muy relevante regulación de varios órganos: los órganos de apoyo, el secretario, el director general y los dirigentes. A ella nos referimos a continuación.⁸⁵

b) Los órganos de apoyo, el secretario, el director general y los dirigentes

121. El reglamento de los oficios y servicios puede prever la creación de *órganos de apoyo*, dependientes del alcalde o de la Junta. Cumplen funciones de asesoría en relación con las funciones de *indirizzo* de los órganos de Gobierno del ente local (art. 90 TUEL).

122. Hay, además, un *secretario municipal*, figura tradicionalmente central en el Derecho italiano, al igual que en todos los de tradición francesa. La Ley 127/1997 (hoy, arts. 97 ss. TUEL) lo ha transformado profundamente, eliminando su carácter de funcionario estatal y haciéndolo depender, no ya del Ministerio de Interior, sino de la *Agenzia autónoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali*.⁸⁶ Al

84 De “Normas generales de disciplina del trabajo en las Administraciones Públicas y modificaciones sucesivas”.

85 Téngase en cuenta que algunas regiones especiales tienen legislación propia en esta materia, si bien inspirada de cerca en la regulación estatal. Cfr. arts. 46 ss. Ley regional 7/1998, de 7 de diciembre, de Valle de Aosta, varias veces reformada.

86 Entidad de Derecho Público dependiente del Ministerio del Interior cuyo Consejo de Administración está compuesto por dos alcaldes, un presidente provincial, tres representantes de Secretarios y dos expertos designados por la Conferencia Estado-Ciudades-Autonomías locales (art. 102 TUEL).

secretario le corresponden funciones de asistencia jurídico-administrativa y colaboración con los órganos del ente para asegurar la conformidad a derecho de la acción administrativa; asesora en las reuniones del *Consiglio* y de la Junta, redacta las actas y escritura los contratos; supervisa y coordina la actividad de los *dirigenti* (salvo en los casos en que haya un director general); emite informes cuando el ente carece de servicios al efecto; cuando no se establezca la figura del director general, le corresponden las funciones de éste; desempeña, además, las funciones que prevea el Estatuto o los reglamentos locales.

123. La figura del *director general*, surgida en la práctica de algunos municipios, fue introducida formalmente en las reformas de la segunda mitad de la década de los noventa al objeto de conseguir una Administración local flexible y atenta a los resultados. Es, no obstante, un órgano eventual: pueden establecerlo las provincias y los municipios de más de 15.000 habitantes. Los municipios más pequeños sólo pueden crearlo si se asocian a través de un acuerdo entre entes que, en conjunto, superen la referida cifra (art. 108 TUEL). El director general cumple una función instrumental en relación con los *indirizzi* y objetivos de los órganos de gobierno: participa en su elaboración confeccionando propuestas (fase ascendente) y se encarga de su ejecución (fase descendente). A tal efecto, se le atribuye una posición de preeminencia respecto de los *Dirigenti*. Coordina y controla la actuación de estos y, en particular, comprueba la compatibilidad de sus planes de actuación con los objetivos fijados. Los dirigentes, por su parte, responden frente a él del ejercicio de las funciones que tiene atribuidas. En todo caso, el papel que desempeña esta figura depende en gran medida de las decisiones que adopte el reglamento de oficios y servicios y, en el marco del mismo, el propio alcalde.

124. Los *Dirigenti* son la expresión más visible de la evolución del Derecho local italiano, donde la organización política ha pasado de monopolizar todas las competencias municipales a limitarse a realizar las funciones de *indirizzo* político; y la organización administrativa ha pasado de carecer de competencias decisorias a responsabilizarse de relevantes tareas de gestión. Los Dirigentes son, precisamente, la pieza central del municipio en lo referente a la gestión administrativa, financiera y técnica. La Ley les atribuye facultades de gasto y organización de medios humanos y materiales para llevar a cabo esas tareas en el marco de los criterios sentados por los órganos de gobierno. Les corresponde dirigir y coordinar los oficios y servicios y, en particular, la presidencia de las comisiones en procedimientos de contratación; la responsabilidad de tales procedimientos; la estipulación de contratos; los actos de gestión financiera, incluida la realización de compromisos de gasto; los actos de administración y gestión del personal; las licencias urbanísticas y otras autorizaciones y concesiones cuyo otorgamiento presupone comprobaciones y valoraciones (discrecionales o no) en el marco de los criterios predeterminados por la Ley, los reglamentos y las directrices de la entidad; todos los actos de suspensión de obras, derribo y restablecimiento de competencia municipal; potestades de inspección y sanción en materia urbanística; testimonios, certificaciones, comunicaciones, requerimientos, autenticaciones, actas; y cualesquiera otras manifestaciones de juicio o conoci-

miento (art. 107 TUEL). También en este caso el Estatuto o los reglamentos locales pueden ampliar las competencias de los dirigentes (aunque, por la general, la mayor parte han renunciado a ello, según dijimos).

125. El régimen de designación, duración del encargo y cese de los titulares de estos órganos no es unívoco, aunque, en todos los casos, es expresión de la búsqueda de un equilibrio entre la necesidad de profesionalización y estabilidad del empleo público, por un lado, y la exigencia de revalorización de las opciones políticas de los órganos de gobierno, por otro. De ahí que en mayor o menor grado se encuentran elementos propios de las relaciones fiduciarias establecidas con los órganos de estricta confianza política. Así, en todos los casos, se establece que la duración del mandato no puede ser superior a la del propio alcalde (o presidente de la provincia) abandonándose el criterio de estabilidad precedente radicado en el principio de neutralidad de la Administración (aún vigente en muchos de los ordenamientos jurídicos de tradición francesa) por el que el funcionario se configura como un sujeto ajeno a los circuitos de influencia política, excluyéndose, consecuentemente, cualquier relación fiduciaria con quien desempeña tareas de gobierno. En cuanto al nombramiento y cese, hay supuestos de amplia discrecionalidad (órganos de apoyo –art. 90 TUEL–) y, a la inversa, casos en que las facultades de designación y revocación están sujetas a importantes límites (el secretario municipal, que es nombrado por el alcalde de entre un conjunto circunscrito de personas cualificadas e inscritas en el registro correspondiente; y revocado sólo en supuestos de incumplimiento de sus obligaciones –art. 100 TUEL–). En posiciones intermedias se sitúan el director general y los dirigentes. En el primero prevalecen los elementos de confianza (art. 108 TUEL): el nombramiento está sujeto sólo a los criterios de mérito y capacidad que establezca el reglamento de oficios y servicios; y el cese es ampliamente discrecional (la Ley se remite a las cláusulas del contrato). En el segundo se encuentran relevantes elementos de estabilidad (art. 108.1 TUEL): el nombramiento se caracteriza por una amplia discrecionalidad (exigencia de motivación en cuanto a la competencia profesional), pero el cese está rodeado de rigurosas cautelas (el alcalde puede cesarlo únicamente por incumplimiento de las instrucciones dictadas o de los objetivos establecidos al final del curso presupuestario; responsabilidad particularmente grave o reiterada; y por otras razones establecidas en la negociación colectiva).

2.2.3. Los órganos de garantía

126. Además de los órganos de naturaleza política y de apoyo o gestión, la organización municipal cuenta con un conjunto de órganos que reciben la denominación (doctrinal) de órganos de garantía: el Defensor Cívico (*Difensore Cívico*) y el Revisor de Cuentas (*Revisore dei Conti*).

a) El Defensor Cívico

127. La figura del *Defensor Cívico*, prevista por vez primera en la Ley 142/1990 y regulada en la actualidad en el artículo 11 TUEL (y en las leyes de régimen local de las

regiones especiales), está directamente inspirada en el *Ombusman* sueco y en sus equivalentes italianos de los niveles estatal y regional. Se configura como un órgano unipersonal, cuya función consiste en la tutela de los derechos e intereses de los ciudadanos, así como velar por el buen funcionamiento y la imparcialidad que la Constitución impone a la Administración Pública (art. 97 de la Constitución italiana).

128. Es, no obstante, un órgano eventual, cuya creación depende de las decisiones organizativas que adopte en cada municipio (y provincia) el Estatuto orgánico.⁸⁷ Cumple una relevante *función de control*: a instancias de un número determinado de *consiglieri* (1/4, en municipios de más de 15.000 habitantes; 1/5, en los demás), cuando aprecie la ilegalidad de un acuerdo (en materia de adjudicación de contratos, concesiones de servicios, dotaciones orgánicas o contratación de personal) de la Junta o de la Asamblea, puede solicitar la eliminación de los vicios detectados, pudiéndose aprobar el acuerdo sin las modificaciones sólo por mayoría absoluta del *Consiglio* (arts. 11.3 y 127 TUEL).⁸⁸ Desempeña, además, una *función de garantía* de “la imparcialidad y buen funcionamiento de la Administración” y, en particular, de denuncia de los abusos, disfunciones, carencias y retrasos de la organización pública frente al ciudadano. Puede actuar de oficio o a instancia de parte. La articulación de estas funciones y la configuración misma del órgano (designación, facultades, medios, relaciones con el *Consiglio*) las fija, no la Ley, sino el Estatuto orgánico de la entidad local. Con independencia de las potestades que efectivamente se le otorguen, y como señala el profesor Vandelli, debemos tener presente que su actuación se expresa más desde el punto de vista de *moral suasion* que no por su efectiva capacidad para adoptar decisiones vinculantes para la Administración.⁸⁹

129. La solución generalmente establecida sigue de cerca el modelo de las autoridades independientes, vinculando el nombramiento con amplias mayorías. Por lo general, se reconoce al Defensor un amplio derecho de acceso a la documentación local y a cualquier ciudadano el de formular quejas. Algunos municipios pequeños se han asociado para crear un Defensor común y otros han preferido valerse de la figura equivalente de la provincia o de la región.⁹⁰ Es, por lo demás, la medida prevista en la legislación de algunas regiones especiales. Así, de acuerdo con el artículo 14.2 de la Ley regional 1/2006 de Friuli-Venecia Julia, las entidades locales pueden acordar con la Asamblea Regional la utilización del Defensor Cívico regional cuando así esté previsto en sus estatutos o el puesto del Defensor Cívico local esté vacante. También

87 También en el ámbito de las regiones especiales. El artículo 14 de la Ley regional 1/2006 de Friuli-Venecia Julia dispone en este sentido: “Los estatutos de los Entes Locales pueden prever la institución, también de manera asociada, del mediador cívico o de otros institutos con caracteres de independencia para garantizar la imparcialidad, la transparencia y el buen funcionamiento de las Administración Pública frente a los ciudadanos, individuales o asociados, así como para prevenir conflictos potenciales entre la Administración Pública y los ciudadanos” (art. 14.1).

88 Sobre estos controles, cfr. cap. V, ap. 1.2.

89 Vandelli, *Il sistema...*, op. cit., p. 161.

90 *Ibidem*, pp. 163-164.

cuando, a la espera de la reforma de sus estatutos, no estén previstas instituciones de garantía.

b) El Revisor de Cuentas

130. El *Revisor de Cuentas* se configura como órgano monocrático (en municipios con menos de 5.000 habitantes) o colegiado (de 3 miembros, en los de mayor población) cuyo(s) componente(s) son elegidos por el *Consiglio* por un periodo de tres años –cabiendo una sola reelección– (municipal o provincial) entre los inscritos en los registro de revisores contables, doctores mercantilistas o contables (art. 234 TUEL). Una vez nombrado(s), sólo puede(n) ser cesado(s) en caso de incumplimiento de sus deberes. La Ley disciplina con cierto detalle los derechos y deberes del revisor así como sus funciones, distinguiendo tres tipos de actividad: de control, de propuesta y de consulta. Entre las primeras, se encuentran la vigilancia de la regularidad contable, financiera y económica de la gestión; la denuncia al *Consiglio* de las irregularidades graves de gestión; la comprobación de las causas; y el control de la contratación colectiva así como la adquisición de bienes y servicios. Entre las segundas, se halla la formulación de propuestas en relación con los presupuestos, sus cambios y la rendición de cuentas de la entidad. Entre las terceras, la emisión de informes sobre los actos anteriores.

2.3. La Administración descentralizada

131. El TUEL prevé una regulación de dos formas de descentralización administrativa:⁹¹ las *circoscrizione di decentramento* y los *municipi*. Tal regulación es difícilmente compatible con el marco constitucional vigente, en la medida en que, según hemos visto, parece que las circunscripciones territoriales han pasado a ser de competencia exclusiva de las regiones ordinarias. No obstante, por las razones varias veces apuntadas, entendemos que sigue siendo fundamental tomar en consideración la legislación estatal.⁹²

2.3.1. Las circunscripciones de descentralización

132. Las *circoscrizione di decentramento* fueron creadas por la Ley 278/1976, aunque había ya municipios con experiencia en la creación de este tipo de órganos. En la actualidad, su régimen legal se encuentra en el artículo 17 TUEL. El Estatuto orgánico y el reglamento local correspondiente crean y regulan con amplia autonomía la organización y las funciones de las circunscripciones. En todo caso, su institucionalización es obligatoria en las capitales provinciales y en los municipios de más de

91 Utilizamos la expresión “descentralización” como resultado de la traducción del término en italiano. No obstante, deberá examinarse cada caso para determinar si, en rigor, estamos ante un supuesto de descentralización o bien de mera desconcentración.

92 *Vid.* cap. I, ap. 4.

250.000 habitantes. Los que no llegan a esta cifra, pero superan la de 100.000, pueden crearlas como “organismos de participación, consulta, gestión de servicios básicos y ejercicio de funciones delegadas”.⁹³ Las posibilidades de configuración con que cuentan los municipios son, pues, amplísimas. Cabe establecer una Asamblea (*Consiglio di quartiere*) con miembros elegidos por sufragio entre los vecinos de la circunscripción o designados por los órganos de gobierno del municipio (del *Consiglio*, en particular); y un presidente, que puede igualmente ser elegido de manera directa o indirecta. Cabe incluso que los órganos de descentralización sean designados por sujetos externos, como las asociaciones locales.⁹⁴

133. Téngase en cuenta, en fin, que las regiones especiales tienen competencia exclusiva en la materia en virtud de sus estatutos y que, en el marco de la misma, han regulado *organi di decentramento*. Así, el artículo 43 de la Ley regional 7/1998, de 7 de diciembre, de Valle de Aosta, permite al Estatuto municipal dividir el territorio municipal en circunscripciones de descentralización como organismos de participación, consulta y gestión de servicios básicos así como de ejercicio de funciones delegadas por el municipio. La disposición remite al Estatuto municipal el régimen de su organización y funciones, prohibiendo en todo caso que se les asignen las competencias que tiene atribuidas la Asamblea.

2.3.2. Los “municipi”

134. El *municipio* es un órgano particular de descentralización que puede crear el Estatuto orgánico del *comune* resultante de la fusión de dos o más. A esta figura organizativa hace referencia el TUEL (art. 16) e, influida por este, la legislación regional (por ej., art. 28 Ley 1/2006, de Friuli-Venecia Julia).⁹⁵ Con ello se trata de fomentar la fusión de pequeños municipios evitando así que los vecinos pierdan un punto de referencia institucional y administrativo y valorizando las peculiaridades de las diferentes colectividades locales que dan lugar al nuevo *comune*, reconociéndolas una cierta autonomía. La determinación de la organización y las funciones de los *municipi* se fija en el Estatuto y en el reglamento correspondiente, que, según el

93 Los límites demográficos señalados han sido introducidos por la Ley Financiera para 2008 (Ley 24/2007, de 24 de diciembre). Anteriormente, las circunscripciones eran necesarias en municipios de más de 100.000 habitantes; y podían crearlas los que, sin llegar a esa cifra, superaban la de 30.000. Tales son, por lo demás, los límites poblacionales que se mantienen en Sicilia, en virtud de la recepción del artículo 13 de la Ley estatal 142/1990 a través del artículo 1.1 c) de la Ley regional 48/1991.

94 Vandelli, *Il sistema...*, *op. cit.*, pp. 59-61. En Sicilia, la Ley 26/1993 establece que el Consejo del órgano de descentralización se compone de miembros elegidos por sufragio (art. 51).

95 El término italiano *municipio* (en plural, *municipi*) equivale en el lenguaje vulgar a la palabra española *municipio*. Pero en el sentido técnico que emplea el Texto Único del 2000 se refiere a una forma particular de descentralización administrativa local, distinta de la ordinaria o general, para la que emplea el sintagma *circonscrizione di decentramento*. No obstante, el Estatuto orgánico de algunos Entes Locales (p. ej. Roma) utiliza la palabra *municipio* para referirse a las *circonscripciones di decentramento*.

TUEL y la legislación regional, puede dotarle de órganos elegidos por sufragio universal y directo.

2.4. La Administración instrumental. Remisión

135. Para la gestión de los servicios locales, los municipios pueden crear entes instrumentales, sin personalidad jurídica propia (instituciones, para la gestión de servicios sociales) o con ella. En este último caso, pueden darles formas especiales de Derecho público (*Aziende speciali*) o utilizar las formas societarias del Derecho privado (sociedades mercantiles). Cabe también la creación de entes instrumentales para el ejercicio de las competencias municipales de forma coordinada y asociada (consorcios, uniones de municipios). A todas estas estructuras nos referimos en los apartados referentes a los servicios públicos locales⁹⁶ y a la colaboración administrativa.⁹⁷

3. El poder normativo municipal

3.1. Los tipos de normas locales

3.1.1. El Estatuto

136. La autonomía local estatutaria constituye un logro reciente fruto de una serie de reformas que, iniciadas en los años noventa, han ido ampliando progresivamente los espacios de la normativa local. La Ley 142/1990 la proclamó formalmente por vez primera (arts. 2.4 y 6.1 TUEL), si bien la limitaba materialmente a través de una regulación extremadamente detallada que afectaba sobre todo a los órganos de gobierno. Al introducir la elección directa del alcalde (y del presidente de la provincia), la Ley 81/1993, y, después, la Ley 265/1999 incrementaron considerablemente los ámbitos abiertos a la regulación local, sobre todo en relación con los órganos de gobierno, las formas de descentralización, la participación y los *referenda*, a través de una serie de disposiciones que hoy recoge el TUEL. Con la reforma de 2001 del Título V de la Constitución, la autonomía estatutaria ha encontrado expreso reconocimiento constitucional: “Los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las regiones son entes autónomos con estatutos propios” (art. 114.2). Por su parte, las regiones especiales han reconocido legalmente la autonomía estatutaria de los municipios y provincias (art. 6.4 Ley regional 1/2006, de Friuli-Venecia Julia; art. 2 g Ley regional de Cerdeña 9/2006; art. 1 Ley regional de Trentino-Alto Adigio 1/1993, de 4 de enero, reformado por Ley regional 7/2004, de 22 de diciembre).

137. Partiendo del artículo 6 TUEL, pueden señalarse como aspectos que conforman el *contenido obligatorio* del Estatuto: a) Las normas fundamentales de la organiza-

96 En este cap., ap. 4.3.

97 Cap. cuarto, ap.2.

ción de gobierno del ente y, en particular, la determinación del número de miembros de la Junta dentro de los límites que establece la Ley (art. 47); la atribución de competencias al alcalde (o presidente de la provincia), a los órganos de descentralización, al secretario, al director general (si existe) y a los dirigentes (no puede, en cambio, incrementar las funciones de la Asamblea –las determina taxativamente la Ley– ni de la Junta –que es titular de la competencia residual/general); las formas de garantía y participación de las minorías; las formas de ejercicio de la representación legal de la entidad, incluida la de carácter procesal; b) los criterios generales en materia de organización del ente y, en particular, principios relativos a los oficios y servicios para su posterior desarrollo reglamentario; definición de las funciones de los dirigentes y, eventualmente, previsión de puestos de responsables de servicios y oficios; cualificaciones exigidas; cuestiones sobre la contratación del personal; *Aziende speciali* e instituciones dependientes, concretando las formas de nombramiento y revocación de sus administradores y, en general, el régimen de organización y funcionamiento de las segundas (el de las primeras corresponde a su propio Estatuto de conformidad con el artículo 114.3 TUEL); c) las formas de colaboración entre municipios y provincias; d) las formas de participación popular (art. 8 TUEL); e) criterios para asegurar la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres de conformidad con la Ley 125/1990, de 10 de abril; y para promover la presencia de ambos sexos en la Junta y en los órganos y organismos de de la entidad; f) el escudo y el estandarte de localidad; g) las formas de control, incluidas las de sustitución;⁹⁸ h) normas relativas a las formas de descentralización con indicación de su organización y funciones (en los municipios de más de 100.000 habitantes); g) otros contenidos previstos en el Texto Único.⁹⁹

138. Además de las cuestiones que, necesariamente, debe abordar el Estatuto, hay una serie de *contenidos* que pueden captarse como *facultativos* porque el TUEL los toma en consideración como una posibilidad abierta a la decisión que cada ente local estime oportuna. Contenidos de este tipo son, por ejemplo, el Defensor Cívico (art.

98 A este singular contenido nos referimos con más detalle en el cap. V, ap.3.3.2.

99 En la legislación de las regiones especiales pueden encontrarse también previsiones en torno al contenido de los estatutos. Así, el artículo 1 de la Ley siciliana 48/1991 de recepción del artículo 4 de la Ley estatal 142/1990. En la Ley de Friuli-Venecia Julia (1/2006), se dispone que “[e]l Estatuto, en armonía con la Constitución y con respeto de los principios fijados por la legislación regional en materia de elecciones, órganos de gobierno y funciones fundamentales, así como en materia de organización pública, establece los principios de organización y funcionamiento del ente, las formas de control, incluidos los controles sustitutivos, las garantías de las minorías, las formas de participación popular, así como las condiciones para asegurar la igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer, también en cuanto a la presencia en los órganos colegiados del ente” (art. 12.2). A su vez, en Trentino-Alto Adigio, la Ley regional 7/2004 ha reformado por completo el artículo 4 de la Ley regional 1/1993, relativa al “Contenido del Estatuto”. Se dispone que el Estatuto “especifica” (en lugar de “determina”) las funciones de los órganos del ente, reconociéndose explícitamente la competencia de la región para regular tales órganos y funciones (cfr. G. Speranza, “L’ordinamento delle autonomie local: Lo statuto e la nuova struttura organizzativa dei comuni nel Trentino Alto Adige”, *federalismi.it*, núm. 18, 2006).

11 TUEL), cuya existencia y régimen de elección, facultades, medios y relaciones con el *Consiglio* puede establecer facultativamente el Estatuto. También los *referenda*, que “pueden” preverse (art. 8 TUEL); los *municipi*, como forma eventual de descentralización en municipios resultantes de una fusión (art. 16 TUEL); o las circunscripciones, como órganos de descentralización en municipios de menos de 100.000 habitantes, donde no son obligatorios (art. 17). La cuestión de si puede el Estatuto local regular materias no previstas en el Texto Único no encuentra una respuesta unívoca. Se reproduce aquí la polémica italiana (y española) en torno a qué puede regular el Estatuto regional (o autonómico). Se dice que no parece aconsejable una respuesta favorable y sin matices en la medida en que, de este modo, pueden sustraerse de la dinámica del principio mayoritario esas materias (el Estatuto se aprueba por mayoría cualificada, según veremos a continuación). Pero, según autorizada doctrina, cabe una interpretación más flexible que admita como contenido estatutario posible la regulación de cuestiones imprevistas en el TUEL, pero directa o indirectamente conectadas con “normas fundamentales” o “criterios generales” en materia de organización del ente.¹⁰⁰

139. La aprobación del Estatuto se sujeta a un procedimiento reforzado que requiere el voto favorable de 2/3 de los *consiglieri* o, cuando éste no se consiga, de la mayoría absoluta en dos votaciones diferenciadas (art. 6.4 TUEL).¹⁰¹ Las modificaciones siguen el mismo procedimiento. Aprobado el Estatuto o su reforma, el artículo 6.5 TUEL (al igual que algunas leyes de regiones especiales) prevé un control regional superado el cual deviene eficaz. Pero, según se dice, hay que entender que este precepto ha sido implícitamente derogado por la Ley Constitucional del 2001, que ha suprimido los controles preventivos.¹⁰² Consecuentemente, después de su aplicación, se publica directamente en el Boletín Oficial de la Región y en el Tablón de Edictos del ente local durante treinta días consecutivos; y se envía al Ministerio del Interior para su inserción en la Colección Oficial de Estatutos. Entra en vigor a los treinta días de su publicación en el referido Tablón.

3.1.2. Los reglamentos

140. El Estatuto es sólo una expresión –la máxima– de la potestad reglamentaria local. La Ley 142/1990 y, después, el TUEL han reconocido en este sentido la “autonomía normativa” (art. 2.4 TUEL) de los municipios (y provincias) y su potestad reglamentaria: “De conformidad con los principios establecidos por la Ley y el Estatuto el municipio y la provincia aprueban los reglamentos en las materias de su compe-

100 Vandelli, *Il sistema...*, *op. cit.*, pp. 92-93.

101 El mismo criterio puede leerse en el artículo 12.3 de la Ley regional 1/2006, de Friuli-Venecia Julia.

102 Cfr. cap. IV ap. 1. En la región especial de Trentino-Alto Adigio, coherentemente con este planteamiento, se ha suprimido el control de legalidad de los estatutos locales y otros actos (programas generales de obras públicas, presupuestos, asunción de servicios públicos) a petición de los miembros de la Asamblea o de la Junta (Ley regional 7/2004, de 22 de diciembre).

tencia y, en particular, en relación con la organización y el funcionamiento de las instituciones y de los organismos de participación, el funcionamiento de los órganos y servicios, y el ejercicio de sus funciones” (art. 7 TUEL).

141. La Ley Constitucional del 2001 ha elevado a rango constitucional el reconocimiento de la potestad reglamentaria: “Los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas tienen potestad reglamentaria en relación con la disciplina de la organización y el desarrollo de las funciones que tienen atribuidas” (art. 117.6 CI). De similar modo, algunas regiones ordinarias han reconocido en sus propios estatutos esta potestad reglamentaria. Así, los de Campania (Ley regional 8/2004, de 8 de septiembre) y Calabria (Ley regional 25/2004, de 25 de octubre), en artículos idénticos (incluso en la numeración), disponen que “[e]n el ejercicio de la potestad legislativa y reglamentaria, la región respeta la autonomía normativa de los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas” (art. 46.7). A su vez, las regiones especiales, en el ámbito de sus competencias en materia de régimen local, han reconocido la autonomía normativa de sus Entes Locales. Así, Friuli-Venecia Julia (Ley regional 1/2006) dispone que “[l]os municipios y las provincias tienen autonomía estatutaria y reglamentaria (...)” (art. 6.4); y que “[l]os municipios y las provincias tienen potestad normativa según los principios fijados en la Constitución” (art. 11.1). Por su parte, Cerdeña (Ley regional 9/2006) reconoce la “autonomía organizativa y reglamentaria” de los Entes Locales [art. 2 g] que, de acuerdo con ella, regulan “la organización y el desarrollo de las funciones y tareas que les corresponden” (art. 7.1). A su vez, Trentino-Alto Adigio reconoce expresamente, no sólo la autonomía estatutaria –la única inicialmente prevista en la normativa precedente–, sino también la autonomía normativa, además de la organizativa y administrativa (art. 1 Ley regional 1/1993, de 4 de enero, reformado por Ley regional 7/2004, de 22 de diciembre).¹⁰³

142. La Ley 131/2003, de adaptación del ordenamiento de la República a la Ley Constitucional mencionada, ha establecido que corresponde a los reglamentos locales regular en el marco de lo establecido en el Estatuto, “la organización, desarrollo y gestión de las funciones de los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas”. Señala, además, que la potestad reglamentaria local opera en el marco de la legislación del estado y de la región, que asegurarán los requisitos mínimos de uniformidad, según sus respectivas competencias, de conformidad con los artículos 114, 117.6 y 118 de la Constitución” (art. 4).

143. En consonancia con esta disposición, algunas regiones ordinarias han reconocido en sus nuevos estatutos la potestad reglamentaria de los Entes Locales en ma-

103 Ya antes de 2001, la Región de Valle de Aosta reconoció la potestad normativa municipal para la disciplina de su propio ordenamiento y organización y para el ejercicio de sus funciones, señalándose que tal potestad se ejercita a través del Estatuto y los reglamentos (art. 32 Ley regional 7/1998, de 7 de diciembre, de Valle de Aosta).

teria de organización y desarrollo de sus servicios únicamente sometidos a las leyes regionales que, por concurrir exigencias de unitariedad, impongan criterios uniformadores. Así, el artículo 63 del Estatuto de la Región Toscana, 12/2005, de 1 de febrero. Su apartado primero establece que “[l]a organización y el desarrollo de las funciones atribuidas a los Entes Locales se regula en los reglamentos de los Entes Locales”. Y en el apartado segundo se especifica que “[l]a ley, en los casos en que resulten específicas exigencias de unidad, puede regular la organización y el desarrollo de las funciones atribuidas para asegurar requisitos esenciales de uniformidad”. Todo esto se completa en el apartado tercero, que prevé que las fuentes normativas regionales pueden regular transitoriamente el desarrollo de las funciones atribuidas a la espera de la reglamentación local correspondiente. En esta línea se sitúan también los estatutos de Campania (Ley regional 8/2004, de 18 de septiembre) y Calabria (Ley regional 25/2004, de 25 de octubre), en artículos de idéntico contenido y numeración, que afirman que la región garantiza “el pleno ejercicio de la potestad organizativa y reglamentaria de los Entes Locales, así como respecto de la población y características del territorio, enunciando expresamente los principios que constituyen límite inderogable a la autonomía normativa de los Entes Locales” (art. 46.3).

144. Este esquema obliga a entender que los municipios tienen constitucionalmente reconocida una potestad reglamentaria que no se limita ya a los supuestos expresamente previstos en la Ley, sino que abarca, dentro de una serie de límites, la totalidad de la organización municipal y lo relacionado con el desarrollo las competencias que tienen conferidas.¹⁰⁴ No obstante, no puede llegarse al extremo de interpretar que la Constitución ha producido una auténtica reserva de reglamento, con distribución rígida de competencias frente a la Ley regional: La región puede legítimamente adoptar normas con rango de ley para disciplinar la organización de las funciones conferidas a las entidades locales en los casos en que concurren específicas circunstancias de unitariedad.

145. Así lo ha declarado la Corte Constitucional en la Sentencia 372/2004, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Consejo de Ministros contra varias disposiciones del Estatuto de la Región de Toscana, de 16 de mayo de 2004, y, entre ellas, el artículo 63, en la parte en que prevé que la organización de las funciones administrativas atribuidas a los Entes Locales, cuando existan exigencias de unidad, pueden ser disciplinadas por la Ley regional para asegurar requisitos esenciales de uniformidad. Según el recurrente, esta norma lesiona la potestad reglamentaria atribuida a las entidades locales en virtud del artículo 117.6 CI, pues les “expropia”, en violación de los artículos 118 y 114 CI, su potestad de reglamentar, organizar y desarrollar las funciones que a ellos les atribuye la Ley regional. La Corte retuvo, en cambio, que la cuestión carecía de fundamento con el siguiente

104 Así, pero a la luz de la regulación del TUEL, T. Groppi, *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 102.

razonamiento. El artículo 63.2 atribuye a la Ley regional esa facultad de regulación en los solos casos en que resulten específicas circunstancias de unidad. Se trata, por tanto, de una excepción al criterio general recogido en el apartado primero, que reserva a la potestad reglamentaria local la disciplina de la organización y el desarrollo de las funciones atribuidas. Y tal excepción se inserta en el ámbito de la previsión del artículo 117.6, tal como lo desarrolla la Ley 131/2003 (art. 4.4), conforme al cual la potestad del ente local en esa materia debe estar en armonía con las leyes estatales y regionales que garantizan requisitos mínimos de uniformidad. La previsión estatutaria de un régimen de reserva de ley regional de carácter absoluto es admisible siempre que esté limitada a los solos casos en que subsisten “específicas exigencias de unidad”, pues de otro modo se comprimiría excesivamente la autonomía de los Entes Locales. Si se negara a la región esta facultad se llegaría a la conclusión absurda de que, para evitar el sacrificio de intereses concretos de unidad que requieren la realización de determinadas actividades de manera sustancialmente uniforme, el legislador regional no tendría otra opción que ubicar las funciones en cuestión en un nivel de gobierno más general, asegurando así ese ejercicio unitario. Y esto sería claramente desproporcionado respecto del fin perseguido e incluso contrario al principio de subsidiariedad.

146. Por lo demás, algunas regiones especiales han hecho suyo este planteamiento, consagrando por ley esa suerte de reserva flexible de reglamento a favor de los municipios y provincias en materia de organización y desarrollo de las funciones, reduciéndose la intervención regional a la aprobación de las medidas necesarias para lograr un mínimo de uniformidad. Así, el artículo 13.1 de la Ley 1/2006, de Friuli-Venecia Julia, al disponer que la disciplina de la organización y el desarrollo de las funciones de los municipios (y provincias) corresponde al reglamento local “en armonía, *únicamente*, con los principios fundamentales eventualmente previstos por la legislación regional en orden a establecer requisitos mínimos de uniformidad”. Se dispone expresamente, además, que los reglamentos locales en este ámbito desplazan la regulación estatal o regional: “los reglamentos sustituyen la disciplina organizativa y procesal dictada eventualmente por el Estado o la región con ley o reglamento. Hasta la adopción de los reglamentos locales se aplican las normas vigentes estatales y regionales así como los reglamentos vigentes si compatibles con la presente ley” (art. 13.3).

3.2. Las normas locales en el sistema de fuentes

147. El clásico principio de que los reglamentos no pueden contener disposiciones contrarias a la Ley, sancionado en el artículo 4 del *Codice civile*, parece estar sufriendo importantes modulaciones en relación con las normas locales (*Statuto y Regolamento*) como consecuencia de las reformas que vienen operándose desde finales de los noventa.

148. La primera quiebra fue consecuencia directa del TUEL, cuyo artículo 1.3 (retomando la fórmula previamente introducida por la Ley 265/1999) establece: “La legis-

lación en materia de ordenamiento de los Entes Locales y disciplina del ejercicio de las funciones que tienen conferidas enunciará expresamente los principios que constituyen límite inderogable a su autonomía normativa. Con la entrada en vigor de nuevas leyes que enuncien tales principios quedarán derogadas las normas estatutarias incompatibles con los mismos. Los Entes Locales adaptarán sus estatutos en el plazo de 120 días desde la entrada en vigor de las leyes mencionadas”.¹⁰⁵ A través de este precepto, se intentó establecer una nueva ubicación de las normas locales en el sistema de fuentes. La idea es que las normas locales quedan sujetas únicamente a los principios legales expresamente calificados de “límite inderogable”. Consecuentemente, si antes se aplicaba la regla de que cualquier norma con rango de ley puede derogar lo establecido por las normas locales, ahora se aplica el criterio contrario: Las normas con rango de ley no derogan las normas locales salvo que su contenido se afirme expresamente como principios constitutivos de un “límite inderogable”.¹⁰⁶ De este modo, parece configurarse el reglamento local como un “reglamento de deslegalización”, capaz de sustituir lo establecido en previsiones con rango de ley. Esta relación norma local-ley se asemeja a la relación ley regional-ley estatal en materias de competencia compartida, pues en ambos casos sólo prevalece la segunda en la medida en que sienta principios fundamentales.

149. Se trata de una relevante alteración en el sistema de fuentes que, quizá, sólo el legislador constitucional estaba autorizado a realizar. Quizá por eso, la Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre, al introducir en la Constitución el nuevo 114 y establecer los límites de la autonomía local estatutaria, señala que los estatutos habrán de adoptarse “de acuerdo con los principios fijados en la Constitución”. Se entiende que, conforme a este precepto, los estatutos se sujetan a la Constitución así como a las normas de inferior rango a las que la Norma Fundamental reenvía expresamente y, en todo caso, a las que regulan aspectos directamente conectados con principios constitucionales. En este orden de ideas, la Ley 131/2003, de adaptación del Ordenamiento de la República a la Ley Constitucional mencionada, señala que las normas locales están sujetas a los siguientes límites:

- a) “armonía con la Constitución”.
- b) respeto de los “principios generales en materia de organización pública”; principios derivados el artículo 97 CI (*buon andamento*; imparcialidad; determinación según disposiciones legales de las competencias, atribuciones y responsabilidades de los funcionarios; acceso al empleo público mediante concursos) o desarrollados por la legislación ordinaria (como los relativos al empleo público y la distinción entre política y administración establecidos en el Texto Único 165/2001).

105 La norma ha sido tomada en Sicilia del originario artículo 4 de la Ley estatal 142/1990, con alguna variante, en el artículo 1.1 a) de la Ley regional 48/1991, de 11 de diciembre.

106 A esta tesis, inicialmente defendida por L. Vandelli (*L'Ordinamento delle Autonomie Locali*, Maglioli, Rimini, 2000, p. 178), se ha sumado la generalidad de la doctrina italiana.

c) respeto de las leyes estatales dictadas al amparo del artículo 117.2 p), esto es, la legislación estatal en materia electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales del municipio, la provincia y las ciudades metropolitanas.

150. Esta reordenación del sistema de fuentes, al radicarse en la Constitución, resulta más respetuosa con la norma fundamental que la establecida en el Texto Único.¹⁰⁷ Es más, el artículo 114 supone, en rigor, que el Estatuto se sujeta al Texto Único sólo en la medida en que sus reglas puedan reconducirse a las materias que la Constitución reserva a la legislación del Estado.¹⁰⁸ Sin embargo, no es evidente que una ley de delegación como la 131/2003 pueda introducir una regulación del sistema de fuentes.¹⁰⁹ Además, nada dice la Constitución sobre la posición que ocupan los *Regolamenti* de las entidades locales y no queda clara la relación entre la Ley regional y el Estatuto local.¹¹⁰

151. Parece que las regiones (ordinarias) han incrementado sus competencias en materia de régimen local habida cuenta de que al Estado le corresponde ahora sólo regular unos pocos y fundamentales aspectos. En este sentido, las regiones pueden ahora producir legislación en materias tales como los servicios públicos, el ejercicio de las funciones locales, las formas asociativas de colaboración o los órganos de descentralización. El ejercicio de estas nuevas competencias encuentra límites hacia arriba (regulación estatal en materia de órganos de gobierno, elecciones y atribución de funciones fundamentales) y hacia abajo (normas locales de organización y desarrollo de tareas locales). Pero no parece que pueda sostenerse la existencia de una reserva constitucional casi total a favor de los Entes Locales en cuya virtud queda prohibida a la Ley regional la imposición de límites y principios. Parece, en definitiva, que la ampliación de competencias de las regiones ordinarias en la mate-

107 No obstante, según una opinión minoritaria, el legislador estatal conserva en el nuevo marco constitucional la potestad para determinar ampliamente la autonomía normativa local y, en particular, su potestad de autoorganizarse (S. Civitaresse Matteucci, "L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli", *Le Regioni*, 2002, pp. 477 ss.). Se interpreta que la ausencia de una regulación constitucional del contenido del Estatuto local equivalente a la establecida para los estatutos regionales permite al Estado establecer buena parte del régimen que habrán de articular aquellos estatutos locales. Esto porque la competencia para establecer las funciones fundamentales de los Entes Locales [art. 117.2 p)] puede interpretarse como una competencia para sentar el régimen organizativo necesario para el desarrollo de tales funciones. También, pero con alguna diferencia, L. Pegoraro y T. F. Giupponi, "L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del Titolo V della Costituzione (L. const. N. 3/2001)", *Observatorio sulle fonti*, dir. U. de Siervo, Giapichelli, Torino, 2002, p. 292.

108 Vandelli, *Il sistema...*, op. cit., p. 93.

109 Cfr. F. Pizzetti, "Il disegno di legge delega del governo per la attuazione del titolo V e la adozione della 'carta delle autonomie locali': riusciremo a uscire dalla 'selva oscura' per tornare a rivedere le stelle'?" en F. Pizzetti y A. Poggi, *Il sistema 'instabile' delle autonomie locali*, Giapichelli, Torino, 2007, pp. 150-152.

110 Cfr. A. Poggi, "La potestà regolamentare tra Stato e Regioni ed altri enti territoriali", en F. Pizzetti y A. Poggi, op. cit., pp. 110-115.

ria producida por la reforma del Título V de la Constitución debe significar que las normas locales, incluidos los estatutos, quedan sometidas también, al menos, a las regulaciones regionales que, respetuosas de la autonomía normativa local, establezcan límites y principios generales. Es lo que parece entender, por lo demás, la Corte Constitucional, en la Sentencia 372/2004 antes referida; y el propio legislador regional, cuando dispone que a la norma local le corresponde regular la organización y el desarrollo de las funciones atribuidas a los Entes Locales, desplazando la aplicación de las leyes regionales en la materia, salvo las disposiciones uniformadoras justificadas por exigencias particulares de unidad (art. 63 del Estatuto Toscana; art. 46.3 Estatuto Campania; art. 46.3 Estatuto Calabria; art. 13.1 Ley 1/2006, de Friuli-Venecia Julia).

4. Las competencias y los servicios públicos municipales

4.1. Marco constitucional

152. La reforma constitucional de 2001 ha incidido de manera intensa en la cuestión de las competencias municipales. El artículo 118 de la Constitución italiana establece que las funciones de carácter administrativo corresponden al municipio, salvo que, para asegurar su ejercicio unitario, sean conferidas a las provincias, a las ciudades metropolitanas, a las regiones o al Estado sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación. Una lectura superficial de la Constitución podría conducir a la conclusión de que los municipios son titulares de pleno de derecho de todas las tareas administrativas. Evidentemente, la cuestión no es tan sencilla.

153. El artículo 118 significa, en primer lugar, que al municipio le corresponden todas las funciones que, de conformidad con los principios constitucionales, no estén expresamente reservadas a otros sujetos por leyes estatales o regionales. Existe, por tanto, una suerte de competencia general/residual del municipio en relación con las funciones administrativas que interesan a la población del término municipal. En este orden de ideas, la *Corte Costituzionale* ha declarado que, en materia de competencia concurrente del Estado y la región, corresponde normalmente a los municipios la titularidad de las funciones administrativas, sin perjuicio de la competencia regional de articular y especificar las disposiciones estatales de principio (sentencias 43 y 196 de 2004). A su vez, la Ley 131/2003, de disposiciones para la adaptación del Ordenamiento de la República a la Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre, establece expresamente que corresponden al municipio todas las funciones administrativas no atribuidas diversamente (art. 7.1). Es, por lo demás, el criterio seguido por las regiones especiales al ejercer sus competencias en materia de "ordenamiento de los Entes Locales". Así, por ejemplo, en Friuli-Venecia Julia, donde se ha dispuesto que "el municipio es titular de todas las funciones administrativas concernientes los servicios a las personas, el desarrollo económico y social y el Gobierno del territorio municipal, salvo aquéllas expresamente atribuidas por ley a otros sujetos institucionales" (art. 16 Ley regional 1/2006). También la Ley

9/2006, de 12 de junio, de Cerdeña: “Corresponde a los municipios, individuales o asociados, la generalidad de las funciones y tareas administrativas salvo las reservadas por ley regional o atribuidas, en coherencia con los intereses de las comunidades situadas en sus territorios respectivos, a las provincias o a otros Entes Locales” (art. 4).¹¹¹

154. La nueva regla constitucional significa, en segundo lugar, que los legisladores estatales y regionales, en el marco de sus respectivas competencias, pueden determinar las funciones administrativas que corresponden al municipio (Sentencia 43/2004 de la *Corte Costituzionale*), pero deben hacerlo con sujeción a importantes límites constitucionales: la distribución debe articularla la Ley (no el reglamento; cfr. Sentencia 324/2003 de la *Corte*), partiendo de que el municipio ocupa una posición central en la distribución de funciones administrativas y de acuerdo con los criterios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación. Bajo esta perspectiva, la Constitución ha regulado la titularidad de las funciones administrativas, pero no las ha atribuido directamente.¹¹² La atribución en sentido estricto le corresponde a la Ley estatal o regional, que debe ponderar esos principios para ubicar las funciones en el nivel territorial más cercano al ciudadano, alejándolas progresivamente cuando tal nivel no consiga satisfacer criterios óptimos de idoneidad. La Constitución reconoce de este modo amplias facultades de modulación del criterio general de que las funciones administrativas corresponden al municipio (en relación con las leyes regionales, Sentencia 379/2004, de la *Corte Costituzionale*). Es más, puede (y debe) ponderar la heterogeneidad resultante de la planta municipal italiana, que incluye pueblos de pocas decenas de vecinos y grandes urbes de millones de habitantes. El principio de diferenciación constituye en este sentido una herramienta fundamental para combatir la tradición de la uniformidad que, aplicando las mismas reglas a realidades profundamente distintas, incrementaba, en realidad, la desigualdad material entre municipios.¹¹³ Consecuentemente, el establecimiento de una disciplina específica para determinadas categorías de municipios es constitucionalmente posible, salvo que la disparidad de tratamiento sea arbitraria o irracional (cfr. Sentencia 243/2005, de la *Corte Costituzionale*, que declara la constitucionalidad de una ley regional que diferencia el régimen de horarios de los municipios de montaña, litorales y termales).

155. Hay que tener en cuenta, en tercer lugar, que, si bien es cierto que la asignación de funciones al municipio corresponde tanto al Estado como a las regiones, en el ámbito de sus respectivas competencias, la Constitución ha atribuido al Estado la com-

111 Similares previsiones pueden leerse en la Ley provincial 3/2006, de 16 de junio, de normas en materia de gobierno de la autonomía del Trentino (arts. 1 y 8.3). También en Ley siciliana 10/2000, que, “en armonía con el principio de subsidiariedad”, atribuye a los municipios “todas las funciones administrativas que no requieran el ejercicio unitario a nivel regional”.

112 F. Pizzetti, “Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)”, en F. Pizzetti y A. Poggi, *op. cit.*, pp. 30-32.

113 Vandelli, *Il sistema...*, *op. cit.*, p. 127.

petencia para fijar las “funciones fundamentales” de los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas [art. 117 p)]. Se trata de una competencia de carácter transversal que permite al Estado asignar funciones reconducibles a títulos competenciales de la región, siempre que tales funciones sean “fundamentales” (Sentencias 43-49 de 2004 de la *Corte Costituzionale*).¹¹⁴ La Ley 131/2003 (art. 2), ha facultado al Gobierno para aprobar uno o varios decretos legislativos que concreten las funciones fundamentales de las entidades locales de conformidad con los criterios de subsidiariedad, adecuación y diferenciación y teniendo en cuenta criterios de tipicidad (las características propias de cada tipo de ente), esencialidad (relevancia de las funciones respecto del funcionamiento del ente y las necesidades primarias de la comunidad) e historicidad (las funciones ya radicadas en la experiencia local). La Ley añade que, para garantizar niveles óptimos de gestión, la asignación de funciones fundamentales puede establecer “criterios para la gestión asociada municipal”. En la doctrina, se entiende que, la consideración prioritaria del nivel municipal por parte de la Constitución, unida a la referencia legal mencionada, obliga a tener en cuenta la gestión asociada como forma de cumplimiento de las funciones administrativas. Porque, si se entendiera que el artículo 118 CI (las funciones administrativas se atribuyen a los municipios...) se refiere individualmente a los 8103 municipios que componen el país, constituiría una norma utópica y vacía de contenido en la mayor parte de los casos.¹¹⁵

156. El Estado, al ejercer la competencia legislativa para establecer las “funciones fundamentales” de las entidades locales, puede ordenar la transferencia de competencias administrativas de las regiones a las entidades locales. Se entiende, incluso, que la Ley estatal puede establecer mecanismos para forzar esa transferencia cuando la región no la realice durante un plazo.¹¹⁶ A tal efecto, se ha propuesto que la Ley faculte al Estado para, previo informe de la Conferencia Unificada, decretar la transferencia en sustitución de la región (Propuesta de la Conferencia de las regiones y las provincias Autónomas, ANCI, UPI, UNCEM para el desarrollo del Título V de la Constitución, de 26 de noviembre de 2006). Se trata, en realidad, de una medida ya prevista en la Ley 59/1997, de 15 de marzo, que, a juicio de algunos, no ha servido para frenar tendencias “regionocéntricas”, esto es, de reluctancia de las regiones a descentralizar funciones a favor del sistema de las autonomías locales

4.2. Las funciones municipales en la legislación estatal y regional

157. Por el momento, el Gobierno no ha aprobado el Decreto Legislativo que concrete, en el marco de la Constitución y los criterios sentados en la Ley delegación de

114 En doctrina, esta opción constitucional se valora positivamente en la medida en que supone una garantía de la autonomía local frente al legislador regional. Si embargo, se pone de relieve que la previsión de que corresponda al Estado la definición de las funciones fundamentales puede impedir la generación de sistemas diferenciados de entidades locales. Cfr. Pizzetti, *Il sistema costituzionale...*, *op. cit.*, p. 35.

115 Cfr. Vandelli, *Il sistema...*, *op. cit.*, p. 130.

116 Sobre los poderes de sustitución, cap. V, ap.3.2.

2003, las funciones fundamentales de las entidades locales. Es claro, sin embargo, que el nuevo marco constitucional va, por lo menos, a consolidar el esquema de distribución funcional todavía vigente. Este es fruto de una serie de importantes reformas que, durante los años noventa, han redistribuido ampliamente las competencias, incrementando sensiblemente las ejercitadas por las entidades locales. Pero, al parecer, la adaptación del régimen local a la Constitución comportará el desplazamiento de una serie de funciones administrativas al nivel municipal. A tal efecto, la Ley 131/2003 (art. 7) ha previsto la consecuente transferencia de bienes y recursos financieros, humanos, instrumentales y organizativos necesarios para el ejercicio de las funciones conferidas mediante acuerdos con las regiones y las entidades locales en la Conferencia Unificada que habrán de tener reflejo después en proyectos de ley.

158. En todo caso, las nuevas funciones no sustituirán, sino que se añadirán a las que ejercitan los municipios en virtud de la legislación precedente. En este sentido, el artículo 13.1 del TUEL contiene la competencia general/residual a favor el municipio: "Corresponden al municipio todas las funciones administrativas relacionadas con la población y el territorio municipal, particularmente en los sectores materiales de servicios a las personas y a la comunidad, planificación y utilización del territorio y desarrollo económicamente, salvo las funciones que tengan atribuidos otros sujetos por ley estatal o regional según las competencias respectivas". El Texto Único, además de esta mención general a las *funciones propias*, señala además una serie de *funciones delegadas por el Estado* (art. 14): "El municipio gestiona los servicios electorales, de estado civil, de población, de reclutamiento y de estadística".¹¹⁷

159. El legislador del 2000 ha renunciado, como vemos, a adoptar el elenco de funciones atribuidas al municipio, limitándose a prever la competencia general y una serie de tareas que lleva a cabo el alcalde en su calidad de oficial del Gobierno. Por lo general, el Estado ha llevado a cabo la regulación de las funciones locales de manera fragmentaria, a través de intervenciones legislativas inorgánicas o sectoriales.¹¹⁸ Actualmente, las principales funciones municipales reguladas en esta legislación estatal se refieren a materias de: comercio; artesanía; industria; gas y electricidad; turismo; agricultura; mercado del trabajo; urbanismo; medio-ambiente; acueductos; obras públicas; transportes y circulación vial; protección civil; alcantarillado; mataderos; establecimiento y mantenimiento de cementerios y policía mortuoria; catastro;

117 Esta norma ha sido recibida en el artículo 5 del ordenamiento administrativo de los Entes Locales de la región siciliana, aprobado por Ley regional 16/1963 (en virtud de la reforma introducida por el artículo 42 de la Ley regional 19/1972).

118 En este punto, los textos más relevantes son el Decreto del presidente de la República 616/1977, aún en vigor, que diseña un cuadro de funciones por sectores materiales (servicios sociales, desarrollo económico, planificación y utilización del territorio), que incluye tanto competencias transferidas por las regiones como competencias atribuidas a los municipios y provincias; y el Decreto Legislativo 112/1998, articulado en cinco títulos (disposiciones generales; desarrollo económico y actividades productivas; territorio; ambiente e infraestructuras; servicios a la persona y a la comunidad; policía administrativa regional y local).

tutela de la salud; servicios sociales; instrucción y asistencia escolar; policía local; bienes y actividades culturales; deporte. Este elenco indica sólo sectores materiales en que intervienen los municipios. Pero en cada uno de ellos el municipio es titular de una pluralidad de facultades. Por ejemplo, en el ámbito urbanístico, adopta los planes (planes reguladores generales, planes reguladores de detalle, programas de fabricación, etc.), controla su cumplimiento, otorga las licencias urbanísticas, aprueba órdenes de derribo, impone sanciones.

160. En todo caso, hay que señalar que hace tiempo que el solo análisis de la legislación estatal es insuficiente para dibujar el mapa de las funciones municipales. Ésta establece, en definitiva, un cuadro mínimo, al que hay que añadir las funciones asignadas por las regiones. Esto supone que el mapa final es heterogéneo y fragmentario. En todo caso, puede señalarse, en un nivel muy general, que, si la tendencia inicial de las regiones era sólo la de delegar alguna competencia, a partir de los años noventa es cada vez más frecuente el establecimiento de transferencias en sentido estricto. Y, con la aprobación en 2001 de la reforma del Título V de la Constitución, esta tendencia es cada vez más acusada.

161. Así, por ejemplo, la Ley 9/2006, de 12 de junio, de “atribución de funciones y tareas a los Entes Locales” de la Región de Cerdeña atribuye al municipio todas las funciones administrativas no asignadas a niveles territoriales superiores (art. 4) y concreta, de manera general, las que corresponden a la región (art. 3) y a las provincias (art. 4). A efectos de concretar las facultades que, en virtud de este esquema, son de competencia municipal, se refiere a diferentes materias y señala las específicas funciones administrativas que corresponden a la Región y a los Entes Locales (arts. 13-61).¹¹⁹ Se concretan de este modo las funciones municipales en materias como:

- *artesanía*: formación del artesano, innovación de productos artesanos y de su comercialización;
- *industria*: concesiones y autorizaciones para la realización, ampliación, reactivación y localización de las infraestructuras productivas, gestión de las ventanillas únicas para la actividad productiva, actividades promocionales;

119 En línea con esta Ley, la provincial 3/2006, de normas en materia de gobierno y autonomía del Trentino, establece un largo elenco de funciones *transferidas* a los municipios, que incluye, entre otras, la asistencia escolar y la edificación de colegios; asistencia y beneficencia pública y las edificaciones residenciales públicas (art. 8.4). En el Veneto, para realizar la reforma del Título V, se ha previsto una amplia descentralización a favor de los Entes Locales. Para la coordinación de los procesos de transferencias de funciones y recursos, la Junta ha nombrado un Comisario Extraordinario para la descentralización administrativa con la función de coordinar y desarrollar las actividades necesarias para acelerar la descentralización de parte del Estado y frente a los Entes Locales. Después, por Decreto de la Junta Regional de 11 de octubre de 2005, se ha instituido la nueva Dirección de Reformas Institucionales y Procesos de Delegación, que continúa la actividad del comisario y desarrolla nuevas competencias en materia de federalismo administrativo.

- *energía*: certificación energética de los edificios; en municipios de más de 40.000 habitantes, control de instalaciones térmicas; en los de más de 50.000, aprobación del plan de fuentes renovables en el ámbito del plan urbanístico municipal;
- *minas y recursos geotérmicos*: control de las actividades abusivas y ejercicio de la potestad sancionadora;
- *ferias y comercio*: reconocimiento de la calidad de las ferias de relevancia local y autorización de su desarrollo, licencias de venta ambulante de instrumentos corrientes, licencias en el sector de las exposiciones, muestras y ferias, programación y autorizaciones relativas al suministro de alimentos y bebidas y a los puntos de venta, exclusivos o no, de periódicos y revistas, programación y licencias relativas a la distribución de carburante y a la comercialización del gas;
- *turismo*: vigilancia del correcto ejercicio de las actividades profesionales y no profesionales de interés turístico, autorizaciones en materia de apertura, traslado y cierre, sanciones administrativas relativas al ejercicio abusivo de las actividades profesionales de interés turístico, desarrollo de la actividad de información, acogida y asistencia turística y promoción local, intervenciones destinadas a elevar la calidad de la oferta turística;
- *edificios residenciales públicos*: gestión y desarrollo de intervenciones en obras de relevancia municipal, determinación de las tipologías de intervención, incluidos programas integrados de recuperación urbana, determinación de las necesidades habitacionales de ámbito municipal, determinación de los sujetos encargados de la realización de los programas de actuación, concesión de contribuciones públicas a estos sujetos, vigilancia de la utilización de esas contribuciones, control de los requisitos de los sujetos responsables, de su actuación y de los beneficiarios finales, autorización de la cesión en propiedad del patrimonio de las cooperativas de propiedad no dividida;
- *demanio marítimo*: elaboración y aprobación de planes de utilización del litoral, concesiones de bienes del demanio marítimo o de la navegación interna para finalidades turístico-recreativas en áreas al descubierto o que comporten estructuras móviles, las funciones administrativas que, en este ámbito, no están reservadas a la región o al Estado;
- *protección de las aguas*: recepción de comunicaciones de utilización agronómica de las aguas de vegetación, control de la correcta utilización agronómica de estas aguas;
- *contaminación atmosférica*: funciones consultivas relativas a las autorización provincial de emisiones, intervenciones, en caso de urgencia, para la gestión de episodios graves de contaminación atmosférica en desarrollo de los planes provinciales de intervención, información a la población del estado de la calidad del

aire, formulación de propuestas a la provincia en relación con la determinación de las zonas en que sean necesarios intervenciones especiales para la protección de la calidad del aire;

- *contaminación electromagnética*: autorizaciones para la instalación o modificación de las infraestructuras de emisiones de radiotelevisión y de las estructuras fijas de telefonía móvil, determinación, medida, constitución y reforma de las áreas sensibles, identificación de los lugares de instalación de infraestructuras para las emisiones mencionadas, determinación, en el marco de los instrumentos urbanísticos municipales, de los pasillos para la ubicación de las líneas y de las infraestructuras eléctricas con tensión igual o superior a 15 kilovatios, aprobación de un reglamento para garantizar la correcta ubicación urbanística y territorial de las infraestructuras y para minimizar la exposición de la población a campos electromagnéticos, funciones consultivas en relación con el plan de saneamiento de las líneas e infraestructuras referidas;
- *contaminación acústica*: aprobación, en el marco del plan regional trienal, de planes de saneamiento acústico, control del cumplimiento de la normativa de protección contra la contaminación acústica en el acto de concesión de concesiones de construcción, aprobación del reglamento de desarrollo de la disciplina estatal y regional en la materia, concesión de autorizaciones para el desarrollo de actividades temporales y en lugares públicos, como manifestaciones y espectáculos; los municipios cuyo territorio presente un relevante interés paisajístico, ambiental o turístico, pueden establecer, en el marco de las disposiciones regionales, niveles de contaminación acústica inferiores a las fijadas por la Ley estatal;
- *gestión de residuos*: determinación de las acciones de promoción e incentivo de las actividades de reciclaje y recuperación de los residuos en el ámbito de su competencia.

162. La Ley sarda lleva a cabo un encomiable esfuerzo por concretar las funciones que deben ser de titularidad municipal en una variedad de sectores, revalorizando los principios de subsidiariedad y autonomía local. Pero incluye una disposición que, en buena medida, obliga a relativizar el alcance de la reforma. Se trata del artículo 10.1, que dispone que “los Entes Locales ejercerán las funciones que les atribuye la presente ley a partir de la fecha de la transferencia efectiva de los bienes y recursos”. Esta disposición hace depender el ejercicio de las nuevas funciones municipales de la ejecución efectiva de la decisión regional de transferir los correspondientes recursos. Viene así a configurarse una suerte de instrumento idóneo para retrasar la transferencia de funciones a los municipios. Plantea, además, importantes problemas de seguridad jurídica y responsabilidad, por cuanto que, para el ciudadano, puede resultar verdaderamente difícil identificar la entidad territorial competente para llevar a cabo una determinada función y el momento a partir del cuál el municipio está llamado a ejercerla.

4.3. Los servicios públicos locales

163. Junto a las competencias destinadas a la aprobación de normas o actos administrativos (concesiones, licencias...), los Entes Locales se encargan desde hace tiempo de otras orientadas a la producción de bienes y servicios con el fin de satisfacer necesidades básicas de la comunidad, como la recogida de residuos, los acueductos, el alcantarillado, la iluminación vial, la producción y distribución de gas o los transportes urbanos.

164. Los servicios públicos locales han estado durante largo tiempo regulados por textos normativos de finales del siglo XIX y principios del siguiente (Ley "Giolitti" del 1903 y Texto Único 2578/1925, integrado más tarde por el Decreto 902/1986). Conforme a este régimen, las entidades locales, por lo general, gestionaban directamente mediante las denominadas "aziende speciali" (organizaciones sin personalidad jurídica, pero con autonomía administrativa y separación de cuentas y presupuestos), aunque a veces lo hacían sin valerse de estructuras *ad hoc* (la denominada *gestione diretta in economia*) o, de manera indirecta, a través de concesiones. En los años ochenta, fue cada vez más frecuente la utilización de figuras del Derecho privado y, en particular, de la sociedad mercantil (*società a partecipazione azionaria*), aunque la legislación del régimen local no lo autorizaba expresamente. A su vez, durante los últimos quince años este régimen ha sufrido varias reformas destinadas, básicamente, a desarrollar los principios del Derecho comunitario de la competencia y a definir las condiciones de la gestión empresarial de los servicios locales.

165. La Ley 142/1990 (recogida después, con las modificaciones sucesivas, en el TUEL) llevó a cabo la primera de estas reformas. Esta norma, después de sentar el criterio general de que los municipios y las provincias gestionan los servicios que tengan por objeto la producción de bienes y actividades destinados a cumplir *fines sociales* y a promover el *desarrollo económico y civil* de las comunidades locales (art. 112.1 TUEL), precisaba que la Ley puede reservar en exclusiva a los municipios y provincias determinados servicios (art. 112.2 TUEL). En cuanto a las formas de gestión, se distinguían las siguientes (art. 113 TUEL):

- a) *Gestión directa en economía*, en supuestos en que, por las dimensiones del municipio o la naturaleza del servicio, la constitución de una *Azienda* o de una *Istituzione* no sea oportuna.
- b) *Concesión a un tercero*, cuando concurren razones técnicas, económicas o de oportunidad social.
- c) *Mediante "Azienda speciale"*, para la gestión de servicios de relevancia económica o empresarial. La *Azienda* se configura ahora como entidad instrumental con personalidad jurídica propia y autonomía empresarial. Su régimen jurídico es el que establezcan sus estatutos (aprobados por el *Consiglio* de la entidad) en el marco de lo predisupuesto en la Ley.

- d) *Mediante "Istituzione"*, configurada como estructura instrumental con autonomía de gestión, pero sin personalidad jurídica, para el ejercicio de servicios sociales sin relevancia empresarial. Su régimen jurídico se encuentra en sus propios estatutos y en los reglamentos del ente local.
- e) *Mediante "società per azioni o a responsabilità limitata" con participación pública mayoritaria o prevalente*, en supuestos en que las características del servicio aconsejen esta forma de gestión.
- f) *Mediante "società per azioni" sin el vínculo de la propiedad pública mayoritaria*. Este vínculo estaba inicialmente previsto en la Ley 142/1990, pero casi inmediatamente después la Ley 448/1992 permitió a las entidades locales participar sociedades mercantiles en posición minoritaria. No obstante, la elección de los socios privados y la colocación de acciones en el mercado deben realizarse a través de procedimientos competitivos; y el acto de constitución de la entidad debe prever la obligación del ente local de designar uno o más administradores.

166. Pocos años después, el legislador articuló otra relevante reforma con el fin de liberalizar buena parte de los servicios públicos locales. El artículo 35 de la Ley financiera 448/2001 derogó la referencia a los servicios reservados en exclusiva al ente local e introdujo la distinción entre *servicios no industriales* y *servicios industriales*. Para los primeros se mantenía incólume la gama de formas de gestión prevista en el Texto Único del 2000. Sin embargo, para los segundos se restringía considerablemente. La Ley sienta el principio de separación entre propiedad de las redes, gestión de las redes y realización del servicio. Sobre esta base, sienta las siguientes reglas:

- a) *La propiedad de las redes y de las instalaciones* puede ser del ente local o puede conferirse a sociedades en que éste tenga una participación mayoritaria.
- b) *La gestión de las redes* puede encomendarse a una sociedad mayoritariamente participada por el ente local o concederse a un tercero a través de un procedimiento competitivo.
- c) *La prestación del servicio* sólo puede concederse a sociedades mercantiles a través de procedimientos competitivos. Para las encomiendas (*affidamenti diretti*) efectuadas sin procedimientos competitivos que estuvieran en curso al tiempo de la entrada en vigor de la Ley se preveía un plazo, transcurrido el cual cesaban automáticamente.

167. Esta reforma establecía una muy amplia liberalización que, no obstante, requería de mayores dosis de claridad y precisión. A tal efecto, el Gobierno debía elaborar un reglamento que, sin embargo, nunca llegó a aprobarse. En su lugar promovió una nueva reforma legal enderezada, no tanto a la liberalización de los servicios públicos locales, como a la intensificación de la autonomía local a la hora de decidir la forma de gestión en el marco de los principios del Derecho comunitario. Se trata del Decreto

Ley 269/2003, de 30 de septiembre (convalidado por Ley 326/2003, de 24 de noviembre), que, al modificar el TUEL, sustituyó la distinción entre servicios industriales y no industriales por la de *servicios económicos* y *servicios no económicos*;¹²⁰ e incrementó las opciones de gestión de los del primer tipo. En efecto, se previó la posibilidad de gestionarlos a través de:

- a) *Sociedades* seleccionadas mediante procedimientos competitivos;
- b) *Sociedades de capital mixto público-privado* en las que los socios privados son igualmente seleccionados mediante procedimientos competitivos;
- c) *Sociedades de capital íntegramente público* mediante encomienda (*affidamento diretto*), siempre que los entes públicos titulares del capital social ejerzan sobre la sociedad un control análogo al que ejercen sobre sus propios medios; y que la sociedad realice la parte más importante de su actividad con ese ente. Son las condiciones establecidas por la jurisprudencia europea (Sentencia Teckal de 1999) para delimitar los supuestos en que cabe inaplicar las reglas comunitarias de la competencia. Respecto de la gestión de servicios públicos carentes de relevancia económica (art. 113 *bis* TUEL), se introdujo también este criterio, de modo tal que, conforme a este régimen, además de las prestaciones mediante *Istituzioni o Aziende speciali*, caben la encomienda a sociedades que cumplan los requisitos de la Sentencia Teckal.

168. Después, la Ley 350/2003, de 24 de diciembre, introdujo una serie de modificaciones tendentes a adaptar el TUEL a las exigencias del Derecho comunitario.¹²¹ En particular, estableció que, en el caso de que el ente local decida encomendar la gestión de las redes y de las instalaciones a una sociedad pública local, ésta debe ser de capital íntegramente público y cumplir con los requisitos de la sentencia Teckal [art. 113. 4 b) TUEL]. A su vez, el conjunto de esta disciplina fue objeto de examen por la *Corte Costituzionale* (Sentencia 272/2004), que ha declarado contrario a la Constitución la totalidad del artículo 113 *bis* TUEL dedicado a los servicios sin relevancia económica sobre la base de que el Estado no podía hacer valer el título competencial "*tutela della concorrenza*" en ámbitos carentes de un mercado competitivo. Declaró a su vez la inconstitucionalidad de algunos preceptos relativos a los servicios de rele-

120 Algunas regiones especiales han recibido y desarrollado esta distinción. *Vid.* arts. 113 ss. Ley regional 7/1998, de 7 de diciembre, de Valle de Aosta, introducido por Ley regional 8/2003, de 31 de marzo.

121 La Comisión Europea había enviado en 26 de junio de 2002 el acto de constitución en mora conforme al procedimiento de incumplimiento previsto en el artículo 226 TCE, señalando que había demasiados supuestos de *affidamento diretto* previstos por el artículo 35 de la Ley financiera 448/2001. Se ponía de manifiesto, en particular, la contrariedad al Derecho de la competencia de la encomienda sin procedimientos competitivos de la gestión de las redes e instalaciones y de los servicios públicos carentes de relevancia económica. Anteriormente, la Comisión había enviado un acto del mismo tipo en relación con la regulación de los artículos 22 Ley 142/1990 y 113 TUEL.

vancia económica por constreñir la capacidad legislativa regional de manera desproporcionada e injustificada respecto del objetivo de la protección de la competencia. Conforme a esta doctrina, el Estado debe limitarse a aprobar disposiciones genéricas sobre las modalidades de gestión y adjudicación de servicios de interés económico.

169. La gestión de servicios públicos locales de relevancia económica ha sido objeto de reforma una vez más, mediante el artículo 23-bis DLeg. 112/2008. Se trata del último acto de un tortuoso proceso de reforma del régimen de los servicios, algunas de cuyas más relevantes medidas son:

- a) Se impone la obligación de mantener la propiedad pública de las redes, aunque no la adquisición de las que estén ya en manos privadas. El precepto no es claro en este punto, pero parece que el artículo 23-bis no obliga a los municipios y provincias a adquirir bienes pertenecientes a sujetos privados, lo que, por lo demás, conllevaría una serie ingente de gastos radicalmente contrarios a la copiosa normativa adopta en materia de contención del gasto público local.¹²²
- b) Se establece como modalidad *ordinaria* de gestión la adjudicación a empresarios o sociedades mediante procedimientos competitivos en el marco de los principios del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y de los principios generales de la contratación pública, en particular los de economía, eficacia, imparcialidad, transparencia, publicidad, igualdad de trato, reconocimiento mutuo y proporcionalidad. Parece que configura también como modalidad *ordinaria* la gestión mediante sociedades mixtas de socios privados seleccionados mediante procedimientos competitivos. La modalidad restante, la encomienda a sociedades públicas, se configura como excepcional. El ente local sólo puede optar por ella mediante el procedimiento agravado regulado en el apartado 4, dando cuenta de las peculiares características económicas, sociales, ambientales, geomorfológicas del contexto territorial de referencia que impidan acudir eficaz y útilmente al mercado. Esta previsión no debe interpretarse como una limitación de esta modalidad a los solos casos de ausencia de mercado, pues tales pertenecen a la categoría de “servicios públicos carentes de relevancia económica”, y su régimen es de competencia regional. Debe entenderse como la exigencia de que la Administración opte por ella después de un análisis demostrativo de que la externalización no constituye la solución preferible.¹²³

170. En conclusión, las reformas recientes y la intervención de la Corte Constitucional han implicado, en primer lugar, un retroceso del Estado, que ha debido ceder parcialmente a las regiones la regulación de los servicios públicos económicos; y entregar *in toto* la de los servicios públicos carentes de relevancia empresarial. Ha

122 S. Colombari, “La disciplina dei servizi pubblici locali: carattere integrativo e non riformatore dell’art. 23-bis del d. L. 112/2008”, *www.giustamm.it*, núm. 10, 2008, pp. 3-4.

123 *Ibidem*, pp. 4-7.

supuesto, en segundo lugar, una lenta evolución desde la explotación reservada a las entidades locales y gestionadas a través de figuras organizativas de Derecho público hasta la apertura de los servicios locales a la competencia y la utilización de formas de Derecho privado. No obstante, por el momento, no parece que los relevantes y farragosos cambios normativos introducidos desde los años ochenta hayan propiciado que los servicios locales sean prestados en régimen de libre competencia por operadores privados: según una investigación realizada por el Departamento de Economía Pública de la Facultad de Economía de la Universidad de La Sapienza en colaboración con Dexia Crediop,¹²⁴ aunque ha incrementado sensiblemente el número de sociedades gestoras de servicios públicos locales en detrimento de la fórmula clásica de la *azienda speciale*, el 73% de las entrevistadas era de capital íntegramente público y, en el caso de las de capital mixto, las participaciones locales alcanzan la media del 65%. La conclusión es que el proceso de ingreso de capital privado y de selección de operadores *por* el mercado está desarrollándose lentamente.¹²⁵

LAS PROVINCIAS Y OTRAS ENTIDADES INTERMUNICIPALES

1. El nivel supramunicipal de gobierno local

171. Como señalábamos al inicio de nuestra exposición, es la propia Constitución italiana la que desarrolla de forma general los principios de la organización territorial de la República. Así, en su artículo 114 establece una enumeración detallada de cuáles son los entes territoriales que componen la República, señalando expresamente, además de los municipios (*Comuni*), de las regiones (*Regioni*) y del Estado (*Stato*), a las provincias (*Province*) y las ciudades metropolitanas (*Città Metropolitane*).

172. De este modo podemos afirmar que en el ordenamiento jurídico italiano el nivel supramunicipal está compuesto por una pluralidad de Entes Locales. La existencia de algunos, como acaba de verse, está ya constitucionalmente prevista: las provincias y las ciudades metropolitanas. Éstos, al igual que los municipios, se definen como entes autónomos, dotados de sus propios estatutos, facultades y funciones de acuerdo con los principios establecidos por la Constitución (art. 114 CI).

124 *Enti territoriali e servizi pubblici locali: liberalizzazione, investimenti, gestione*, trabajo presentado el 3 de octubre de 2007 al 8º *Incontro Finanziario dell'Autonomia locale*, organizado por Dexia Crediop. El texto puede encontrarse en <http://www.dexia-crediop.it:80/>.

125 Para profundizar en el estudio de los servicios públicos locales en el Derecho italiano, un trabajo excelente es el de G. Piperata, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Giuffrè, Milano, 2005. Para un análisis focalizado en un concreto sector, C. Corbetta, *La sanità privata nell'organizzazione amministrativa dei servizi sanitari*, Maggioli, Bologna, 2004.

173. No obstante, el nivel supramunicipal de gobierno se integra potencialmente con otros tipos de entidades locales, cuya previsión y regulación se deja en manos del legislador ordinario. En este sentido, el Decreto Legislativo núm. 267/2000, de 18 de agosto, por el que se regula el Texto Refundido en materia de Entes Locales prevé la existencia de las comunidades de montaña (*Comunità montane*), las comunidades insulares o del archipiélago (*Comunità isolane e dell'arcipelago*) y las uniones de municipios (*Unioni di comuni*), reconociéndoles a todos ellos la condición de Entes Locales (art. 2.1 Texto Refundido).

2. Las provincias

174. La provincia italiana, como en el caso español, esta formada por la agrupación de municipios limítrofes, siendo uno de los Entes Locales que en los últimos años ha encontrado un desarrollo más importante, aumentando de forma notable sus competencias políticas y sus funciones administrativas y su carácter político-representativo.

175. La reforma del Título V de la Constitución italiana ha consagrado definitivamente la provincia como un ente territorial intermedio entre el municipio y las regiones, considerándose como uno de los elementos estructurales de la República italiana (art. 114 CI). Así, de su configuración inicial como una simple administración encargada de gestionar los servicios y funciones delegados por el Estado y las regiones, la provincia aparece ahora como un nivel de gobierno autónomo y necesario, representativo de los intereses de la comunidad provincial.¹²⁶

2.1. La organización provincial en Italia

176. Actualmente, el territorio de la República italiana comprende 107 provincias, si bien en el 2004 el Parlamento italiano aprobó la creación de tres nuevas provincias, que entrarán en vigor a partir del año 2009, con lo que el número total de provincias llegará a las 110.¹²⁷ La provincia, como decíamos, es un ente local formado por la agrupación de municipios, cuyo ámbito territorial es inferior a la región a la que pertenece. Todos los municipios italianos, necesariamente, forman parte de una sola provincia.

126 En este sentido, cabe destacar que tradicionalmente las provincias en Italia habían representado uno de los puntos débiles del sistema de gobierno local italiano pues el proceso de regionalización iniciado a partir de los años 70 llevó a plantear cuáles debían ser sus funciones en el nuevo marco regional, llegándose incluso a plantear formalmente su posible supresión. Sin embargo, a partir de la citada Ley 142/1990, la provincia experimentó un importante proceso de consolidación reconociéndole un papel importante en la programación y la planificación del territorio, así como en la gestión de determinadas competencias administrativas.

127 Se trata de las siguientes: la provincia de Monza y de la Brianza (en la región de Lombardía), la provincia de Fermo (en la región de las Marcas) y la provincia de Barletta-Andria-Trani (en la región de la Apulia).

177. Cabe destacar que las provincias italianas son unidades administrativas muy diferentes entre ellas. Desde un punto de vista demográfico y territorial, se caracterizan por una preponderancia de las provincias pequeñas, la mayoría de las cuales con una población inferior a los 300.000 habitantes. Solo las tres provincias que corresponden a las tres ciudades italianas principales sobrepasan los 3 millones de habitantes: Milán, Roma y Nápoles. Turín supera los 2 millones, y cinco provincias más superan el millón de habitantes: Bari, Palermo, Brescia, Salerno y Catania. En estas nueve provincias reside una tercera parte (el 32,7%) de la población italiana.

178. Finalmente, hay que mencionar que el artículo 133 de la Constitución italiana regula la modificación de las circunscripciones provinciales y la creación de nuevas provincias, que requerirán en todo caso su aprobación mediante una ley del Estado, a iniciativa de los municipios interesados y con la preceptiva consulta a la región correspondiente. El Texto Refundido en materia de Entes Locales desarrolla y completa esta previsión constitucional, fijando, entre otros elementos, un límite demográfico mínimo para la constitución de nuevas provincias, señalando que su población no debe ser inferior a 200.000 habitantes (art. 21.3).

2.2. Funciones de la provincia

179. Con carácter general y según el nuevo artículo 118 de la Constitución italiana, la provincia debe ejercer todas aquellas funciones administrativas que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, adecuación y diferenciación, no puedan ser atribuidas al municipio. A la vista del TUEL, las funciones que atribuidas a la provincia pueden dividirse en dos grandes categorías:

a) *Prestación de servicios*: el Texto Único sobre el ordenamiento de los Entes Locales del año 2000 reconoce con carácter general a las provincias el ejercicio de todas aquellas funciones administrativas en materias de interés provincial o de carácter intermunicipal. Partiendo de esta capacidad general, posteriormente el artículo 19.1 del Decreto Legislativo 267/2000 concreta cuáles son dichas funciones, extendiéndose sobre sectores materiales muy diversos, especialmente en el ámbito del medio ambiente y la ordenación del territorio, pero que también se extienden al turismo, la ocupación, la formación profesional, los servicios sanitarios, la educación, el patrimonio cultural o los transportes públicos, entre otros.¹²⁸ De este listado de funciones, de carácter no exhaustivo, podemos destacar el reconocimiento, como una de las funciones propias de la provincia, la de prestación de

128 No obstante, como acertadamente nos advierte el Prof. Vandelli y como sucede actualmente con la vigente Ley de Bases del Régimen Local española, el artículo 19.1 del Texto Refundido identifica no las específicas funciones que corresponden a la provincia (regulación, programación, control, etc.), sino las materias en el ámbito de las cuales deberán identificarse dichas funciones, sobre la base de la genérica afectación a los intereses provinciales. Vandelli, *Il sistema...*, op. cit., p. 75.

asistencia técnico-administrativa a los Entes Locales. Así, se afirma que esta función de asistencia, especialmente en los supuestos de incapacidad de gestión municipal, viene a destacar el nuevo papel de la provincia en el sistema de las autonomías locales en Italia, como un ente no solo de programación intermedia, sino también configurándose con una administración activa y de gestión en dicho sistema con una vocación particularmente dirigida al ámbito supramunicipal.¹²⁹ Estas actividades de cooperación se plasman en actividades muy diversas, desde la realización de obras de interés provincial a la suscripción de convenios para la cooperación legal, económica, estadística, y también en el desarrollo de proyectos comunes relativos a las ventanillas únicas (*sportelli unici*). Asimismo, la provincia se considera como el Gobierno local preferente para el ejercicio de *funciones regionales o estatales delegadas* a los Entes Locales, por lo que dispone también de amplias funciones de carácter delegado. Por lo que se refiere a las funciones estatales atribuidas a la provincia, el Decreto Legislativo 112/1998, de 31 de marzo, de atribución de funciones del Estado a las regiones y los Entes Locales en actuación de la Ley 59/1997, de 15 de marzo, reconoce competencias a las provincias en materias tales como industria, control del uso racional de la energía, protección civil o formación profesional, entre otras.

- b) *Funciones de planificación, programación y coordinación*: la provincia desarrolla una importante actividad de programación, participando en la elaboración de los planes y programas a nivel regional. En este sentido, este ente local es el encargado de recoger y coordinar las propuestas municipales en relación a la programación económica, territorial y ambiental de las regiones. Y, por otro lado, la provincia aprueba sus propios programas de actuación plurianual, ya sean éstos de carácter general o sectorial, incluyendo los planes territoriales de coordinación.¹³⁰ Es precisamente esta función de programación propia la que contribuye a la consideración de la provincia como “*d’area vasta*”, diferenciándolo de otros niveles de gobierno local. El artículo 19.2 del Texto Refundido, al regular las funciones de la provincia, también se expresa en este sentido, atribuyendo expresamente a las provincias, en colaboración con los municipios, la promoción y coordinación de las actividades y obras de interés provincial ya sea en los sectores “*economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale o sportivo*”. En este caso, debemos tener presente que, mientras que las actividades previstas en el apartado anterior suponían una gestión directa de los servicios, estas funciones de programación y coordinación derivan de una potestad concurrente con los mu-

129 *Idem*.

130 Según el Texto Refundido del año 2000, los planes territoriales de coordinación (*piano territoriale di coordinamento*) determinan, según la legislación y los programas regionales, la ordenación general del territorio provincial, señalando, entre otros, los diferentes usos del territorio, las áreas susceptibles de ser destinadas a reservas forestales o parques naturales o la localización de las infraestructuras principales. El procedimiento de elaboración y aprobación de éstos y los demás instrumentos de planificación provincial debe regularse en las leyes regionales, debiéndose garantizar, en todo caso, la participación de los municipios interesados (art. 20 TU).

nicipios, pues la norma legal prescribe expresamente que deben ejercitarse en colaboración con los municipios, atribuyendo, sin embargo, a la provincia la función de promover dichas actividades.¹³¹

180. Hay, además, importante legislación regional relativa a las funciones provinciales. En aplicación del criterio de subsidiariedad, leyes regionales recientes atribuyen al municipio todas las funciones administrativas que no correspondan a otros sujetos institucionales. Y, como complemento de esta medida, se establecen las funciones administrativas que corresponden a la región y a las provincia (arts. 16-19 Ley regional 1/2006 de Friuli-Venecia Julia; arts. 3-5 Ley regional 9/2006 de Cerdeña; art. 8 Ley provincial 3/2006 de Trentino).¹³²

- a) Así, por ejemplo, la provincia en la Región de Cerdeña acoge y coordina las propuestas de los municipios en materia de programación económica, territorial y ambiental de la Región; participa en la determinación de los actos de programación regional según las normas dictadas por la Ley regional; formula y adopta, en relación con las previsiones y los objetivos de los actos de programación regional, sus propios programas plurianuales de carácter tanto sectorial como general; promueve la coordinación de la actividad municipal de programación; prepara y adopta actos de planificación territorial de nivel provincial, sin perjuicio de las competencias municipales. Le corresponden, además, competencias relacionadas con zonas intermunicipales o el entero territorio de la provincia en las siguientes materias: defensa del suelo, protección del ambiente y prevención de calamidades; tutela de los recursos hídricos y energéticos; protección de bienes culturales; viabilidad y transportes; protección de la fauna y de la flora, parques y reservas naturales; caza y pesca en las aguas internas; organización de la gestión de residuos a nivel provincial; disciplina y control de las aguas y las emisiones atmosféricas y sonoras; servicios sanitarios, de higiene y de prevención pública; funciones relacionadas con la instrucción secundaria de segundo grado, y la formación artística y profesional, incluida la construcción de edificios de enseñanza; búsqueda y elaboración de datos y asistencia técnico-administrativa y, en su caso, económica y financiera a los Entes Locales (apartados 1-4 del artículo de la Ley regional 9/2006 de Cerdeña).
- b) Este largo elenco se concreta, en la Ley 9/2006 de Cerdeña, a través de la diseción, por materias, de las funciones administrativas de la región, la provincia y el municipio en diferentes materias: artesanía, industria, energía, minas y recursos geotérmicos, ferias y comercio, turismo, agricultura, usos cívicos, edificios residenciales públicos, demanio marítimo, bienes minerales, protección del ambiente natural, áreas protegidas, evaluación ambiental estratégica, protección de las aguas, contaminación atmosférica, contaminación electromagnética, contami-

131 F. Caringella; A. Giuncato y F. Romano (coord.), *L'ordinamento degli enti locali*, IPSOA, Milano, 2007, p. 229.

132 *Vid.* también art. 19 Ley siciliana 19/2005.

nación acústica, gestión de residuos y recursos hídricos y defensa del suelo (arts. 13-61).

181. Una mención especial merecen las provincias autónomas de Trento y Bolzano, pertenecientes a la Región especial de Trentino-Alto Adigio. Ésta ha realizado, a través de su estatuto especial y leyes regionales, una verdadero "federalismo provincial". Además de las funciones habituales de carácter provincial, ejercen también determinadas funciones de carácter regional, incluyendo la potestad para dictar normas con rango de ley. Su régimen jurídico particular se regula en la Ley Constitucional 5/1948, de 26 de febrero, que les reconoce potestad legislativa en materias como el urbanismo, la defensa del medio ambiente, la caza y pesca, las comunicaciones y transportes públicos, las obras hidráulicas, comercio, policía local, entre otros, si bien respetando los principios establecidos por la Ley del Estado (art. 11 y 12 de la Ley Constitucional 5/1948).

2.3. Organización interna de las provincias

182. Los órganos institucionales de gobierno y administración de las provincias guardan una cierta analogía con aquellos que se prevén para el municipio. Desde esta perspectiva, podemos señalar los siguientes:¹³³

- a) Consejo Provincial (*Consiglio provinciale*): elegido por el cuerpo electoral cada cinco años a través de un sistema proporcional. Se compone de un número de consejeros proporcional a la población de la provincia, oscilando entre un máximo de 45 miembros en las provincias con una población superior a 1.400.000 habitantes y un mínimo de 24 miembros en las provincias con una población inferior a 300.000 habitantes.
- b) Presidente (*presidente*): el presidente es elegido también directamente por el cuerpo electoral conjuntamente con los miembros del consejo provincial. El presidente convoca y preside las sesiones de la Junta Provincial, nombrando y revocando a sus componentes (los asesores), representa a la provincia y dirige su funcionamiento.
- c) Junta Provincial (*Giunta provinciale*): es un órgano de colaboración con el presidente de la provincia, compuesto por un número variable de asesores nombrados directamente por el presidente sin que sea necesario que éstos formen parte del consejo provincial. Así se configura como un órgano de confianza política del presidente que les otorga poderes en los temas de su competencia.

133 Téngase en cuenta que, en este punto, hay regulación de las regiones especiales aprobada en el marco de la competencia en materia de ordenamiento de los Entes Locales que les atribuyen sus propios estatutos. Así, por ejemplo, en las provincias sicilianas, resulta de aplicación el régimen electoral previsto en la Ley regional 26/1993.

183. En este punto, son también destacables algunas especialidades en lo que se refiere a las provincias autónomas de Trento y Bolzano, pues si bien su organización institucional responde, con carácter general, al modelo común (esto es Consejo Provincial, presidente y Junta Provincial), su composición y forma de designación es sensiblemente diferente. Así, por ejemplo, según la citada Ley Constitucional 5/1948, el Consejo Provincial de las provincias de Trento y Bolzano se compone de los miembros del Consejo Regional elegidos en las respectivas provincias, correspondiendo, además, al propio Consejo Provincial la elección, de entre sus miembros, del presidente de la provincia. Por lo que, a diferencia de lo que sucede con las provincias de régimen común, el presidente de dichas provincias autónomas no se elige directamente por los ciudadanos sino de forma indirecta por los consejeros regionales.

3. Las ciudades metropolitanas

184. Como sucede en otros Estados europeos, la existencia de grandes áreas urbanas en el territorio italiano ha puesto de relieve la necesidad de prever la figura de las ciudades metropolitanas, como mecanismo de relación o coordinación entre las grandes ciudades y sus municipios vecinos para lograr una gestión más eficaz y económica en la prestación de determinados servicios públicos.

185. El reconocimiento legal del fenómeno metropolitano supuso una de las novedades más destacadas introducidas por la Ley núm. 142/1990, de 8 de junio, sobre el ordenamiento de los Entes Locales, que reconocía como áreas metropolitanas las zonas comprendidas en los municipios de Turín, Milán, Venecia, Génova, Florencia, Bolonia, Roma, Nápoles y Bari,¹³⁴ correspondiendo a las leyes regionales la delimitación exacta de dichas áreas y la atribución de las funciones a su órgano de gobierno y administración, las ciudades metropolitanas (arts. 17-21 de la Ley 142/1990).

186. Posteriormente, el Texto Refundido en materia de Entes Locales del año 2000 mantuvo esta figura, definiendo a las ciudades metropolitanas como Entes Locales, dotados de un ordenamiento diferenciado y desarrollando los principios generales de su régimen jurídico. Sin embargo, la reforma constitucional del año 2001 ha supuesto un paso más en la evolución del régimen jurídico de las ciudades metropolitanas, pues la Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre, ha constitucionalizado su existencia, regulándolas en el nuevo artículo 114 CI, junto a los demás entes en que se organiza territorialmente la República. Desde esta perspectiva, las ciudades metropolitanas se configuran como entes autónomos dotados de sus propios estatutos, poderes y funciones según los principios fijados por la Constitución, equiparados a los municipios y las provincias (así como al Estado y las regiones). En particular, la Constitución italiana les reconoce expresamente potestad normativa y reglamentaria

134 La legislación regional especial de Sicilia ha añadido a dicho listado las áreas metropolitanas de Palermo, Catania, Cagliari y Messina, en aplicación de la competencia legislativa exclusiva en esta materia reconocida a las regiones con un estatus de autonomía especial.

(arts. 114 y 117 CI), así como autonomía administrativa y financiera para el ejercicio de sus funciones (arts. 118 y 119 CI).

187. Debemos advertir de que el reconocimiento de las ciudades metropolitanas es, hasta el momento, meramente teórico, pues, pese a preverse su existencia en el texto constitucional y en las leyes, este tipo de ente local no ha sido aún realmente constituido en ninguna de las áreas metropolitanas reconocidas legalmente.¹³⁵

3.1. Procedimiento de constitución de las ciudades metropolitanas

188. El procedimiento de constitución de las ciudades metropolitanas se regula de forma detallada en el Texto Refundido del año 2000. Éste es un procedimiento complejo que se articula esencialmente a través de cuatro fases:

1. *Propuesta de los Entes Locales interesados*: la propuesta de constitución de la ciudad metropolitana debe someterse a examen de las asambleas de los diferentes Entes Locales interesados.
2. *Redacción y aprobación del estatuto regulador*: el alcalde del municipio principal y el presidente de la provincia correspondiente convocan una Asamblea de Representantes de los Entes Locales interesados. Esta Asamblea debe aprobar los estatutos reguladores de la ciudad metropolitana, indicando su territorio, organización y funciones. La propuesta de Estatuto realizada por la Asamblea de Representantes debe ser aprobada por cada uno de los municipios interesados y por la provincia.
3. *Referéndum*: cada uno de los municipios debe someter a referéndum la propuesta de institución de la ciudad metropolitana dentro de sesenta días desde la fecha de aprobación por los respectivos órganos municipales. La propuesta se entiende aprobada con el voto favorable de la mayoría simple de los electores inscritos en el censo electoral municipal.
4. *Aprobación por ley regional*: la propuesta de institución de la ciudad metropolitana se presenta a la región correspondiente dentro de los noventa días siguientes a la celebración del referéndum para que sea aprobada definitivamente mediante ley.

189. Junto a este detallado procedimiento de constitución, hay que hacer referencia a los requisitos territoriales que se exigen para su constitución. Así, el Texto Refundido exige para ello la existencia de una estrecha integración (*stretta integrazione*) entre el municipio principal y los municipios vecinos en relación a la actividad econó-

135 Por ello, se afirma que las ciudades metropolitanas tienen una existencia meramente “virtual”. N. Vizioli, *Le città metropolitane e Roma capitale*, en T. Groppi y M. Olivetti (dirs.), *op. cit.*, p. 221.

mica, a los servicios esenciales, características ambientales y a las relaciones sociales y culturales (art. 22.2 Texto Refundido). Y se añade que cuando la ciudad metropolitana no coincida con el territorio de la provincia debe procederse a una nueva delimitación de la circunscripción provincial (repartiéndose, en este caso, el territorio que no forme parte de la ciudad metropolitana entre las demás provincias de la región), o bien a la creación de una nueva provincia, considerando el territorio de la ciudad metropolitana como el territorio de una nueva provincia.

190. La Ley 131/2003, de 5 de junio, de adecuación del ordenamiento de la República a la Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre, prevé como uno de los elementos que deben ser desarrollados por el Gobierno en cumplimiento de la Ley Constitucional del 2001, la adecuación del procedimiento de constitución de las ciudades metropolitanas al nuevo artículo 114 de la Constitución italiana, garantizando el principio de participación de los entes y de la población interesada [art. 2.4, apartado h) de la Ley 131/2003]. Por lo demás, las regiones especiales con legislación en la materia han establecido sus propios requisitos para la creación de las ciudades metropolitanas. Así, por ejemplo en Friuli-Venecia Julia, se requiere la aprobación de la iniciativa en las asambleas de todos los municipios interesados por mayoría de dos tercios y que la población resultante sea no inferior a 200.000 habitantes (art. 9 Ley regional 1/2006).

3.2. Funciones de las ciudades metropolitanas

191. Según el Texto Refundido en materia de Entes Locales, una vez constituida, la ciudad metropolitana adquiere las funciones de la provincia (art. 25.5 Texto Refundido), si bien se prevé que las regiones pueden atribuirles también otras funciones de carácter supramunicipal que requieran un ejercicio coordinado de los servicios (especialmente aquellas funciones relativas a la ordenación del territorio y los servicios públicos básicos). En este sentido, conforme a la modificación del artículo 118 de la Constitución italiana, la atribución de las funciones administrativas entre los distintos entes territoriales responde al principio de subsidiariedad, jugando no solo a favor de los municipios y provincias, sino también en favor de las ciudades metropolitanas.¹³⁶

192. En línea con este principio, la Ley 1/2006, de Friuli-Venecia Julia, ha dispuesto que, en relación con la población y el territorio, corresponden a la ciudad metropolitana las funciones de la provincia así como las funciones en materia de planificación territorial general y redes infraestructurales de los servicios públicos: estructuración de sistemas coordinados de gestión de servicios públicos locales; promoción y coor-

136 En términos similares, el artículo 26.2 del Texto Refundido del año 2000 ya preveía que la Ley regional constitutiva de la ciudad metropolitana debía establecer el plazo previsto para la atribución por parte de la región a dicha entidad de las funciones administrativas correspondientes, de acuerdo con el principio de subsidiariedad regulado entonces en la Ley 59/1997, de 15 de marzo (la conocida como Ley Bassanini).

dinación del desarrollo económico y social; y las demás que prevea la Ley regional de institucionalización de la entidad (art. 9).

3.3. Organización interna de las ciudades metropolitanas

193. La organización institucional de las ciudades metropolitanas es una de las cuestiones que el Texto Refundido en materia de Entes Locales remite a la potestad reglamentaria propia de este tipo de Entes Locales, al prever que sus estatutos reguladores deben precisar el territorio de la ciudad metropolitana, sus funciones, así como su articulación interna y organización (art. 23.2 Texto Refundido). Sin embargo, cabe mencionar que la citada Ley 131/2003, de 5 de junio, señala como uno de los elementos que deben regularse por el Estado, en desarrollo de la reforma constitucional del 2001, precisamente el régimen jurídico de los órganos de gobierno de las ciudades metropolitanas, así como su sistema electoral, según criterios de representatividad y de democracia, que favorezcan la formación de mayorías estables y aseguren la representación de las minorías [art. 2.4, apartado i) de la Ley 131/2003].

4. Las uniones de municipios

194. El desarrollo de las formas asociativas y de cooperación entre los municipios y demás Entes Locales ha constituido uno de los objetivos esenciales de la reforma del sistema constitucional de la autonomía local, confiándoles la realización del principio de adecuación que sanciona el nuevo artículo 118 de la Constitución italiana. Son muchos los mecanismos de colaboración interadministrativa que se prevén en la legislación ordinaria del Estado y de las regiones,¹³⁷ sin embargo, las formas de asociación entre municipios adquieren una especial relevancia, constituyendo un punto estratégico e imprescindible en el diseño del principio de subsidiariedad previsto en el nuevo Título V del Texto Constitucional.¹³⁸

195. La fórmula de las uniones de municipios (*unioni di comuni*) fue introducida por primera vez en el ordenamiento italiano mediante la Ley 142/1990, de 8 de junio, si bien con un objetivo muy claro, el facilitar la fusión de los pequeños municipios, al efecto de superar la excesiva fragmentación del mapa territorial italiano. Según esa configuración inicial, se incluían sólo municipios de no más de 5.000 habitantes, aunque se admitía que uno fuera de mayor población, siempre que no llegara a la cifra de 10.000. Tales límites, unido a la reticencia popular a los fenómenos de fusión intermunicipal, han impedido la difusión de esta forma asociativa. No obstante, la evolu-

137 Desarrollado en cap. IV, ap. 2.

138 En este sentido, debemos poner de relieve que, en relación al ejercicio de las funciones administrativas por parte de los municipios, tanto el artículo 118 de la Constitución italiana como el artículo 7.1 de la Ley 131/2003, de 5 de junio, de adecuación del ordenamiento de la República a la Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre, prevén expresamente que éstas se pueden ejercer de forma individual o asociada.

ción legislativa posterior ha ido modificando la regulación de las uniones de municipios, dotándoles de mayor flexibilidad y suprimiendo alguno de los límites que caracterizaban dicha figura inicialmente, como por ejemplo, el necesario objetivo de la fusión de los municipios participantes dentro de un período temporal determinado y también los requisitos demográficos.

196. Actualmente, las uniones de municipios se regulan en el Texto Refundido del año 2000, que las define como Entes Locales constituidos por dos o más municipios, colindantes por lo general, para el ejercicio conjunto de tareas de su competencia (art. 32 TUEL). Debe tenerse en cuenta que el régimen y la tipología de las formas asociativas es competencia exclusiva de las regiones especiales en virtud de sus estatutos; y también ahora de las regiones ordinarias, en virtud de la reforma del Título V de la Constitución. Por eso, en la actualidad, hay legislación regional que se ocupa de estas uniones de municipios. Así, por ejemplo, en Friuli-Venecia Julia, se define como organización compuesta por Entes Locales colindantes creada para el ejercicio conjunto de funciones, competencias y servicios” (art. 23.1 Ley regional 1/2006). A su vez, en la Provincia Autónoma del Trentino, la Ley provincial 3/2006 incluye una muy densa regulación de las “Comunidades” (*Comunità*) como organizaciones constituidas por municipios del mismo territorio para la gestión asociada de funciones administrativas (arts. 11-21).¹³⁹

197. Así pues, la mayor parte de la regulación de las Uniones de municipios del Texto Único es difícilmente compatible con el marco constitucional actual. No obstante, haremos referencia al mismo en la medida en que sigue sin aprobarse la reforma estatal que la adapta a la reforma constitucional y porque constituye el punto de partida sobre el que las regiones están disciplinando sus propias figuras asociativas.

4.1. Requisitos y procedimiento de constitución de las uniones de municipios

198. La constitución de las uniones de municipios se produce mediante la aprobación del acto constitutivo y de sus estatutos reguladores por parte de los plenos de los municipios interesados, con la mayoría prevista para la modificación de los estatutos municipales. El Decreto Legislativo 267/2000 no establece cuál es el contenido de dicho acto constitutivo, aunque sí establece cuáles son los elementos que deben regularse en los estatutos de dicha unión, debiendo prever, entre otros, las funciones que desarrollará la unión de municipios, sus órganos, así como sus recursos financieros. Por su parte, la Legislación regional que ha ido ocupándose de esta cuestión recoge esta solución, estableciendo la misma mayoría para la aprobación del acto de institucionalización y concretando en mayor medida las funciones que deben desarrollarse (las Uniones de Friuli-Venecia Julia, deben cumplir con, al me-

139 Vid. F. Cortese y S. Parolari, “La provincia di Trento e la riforma amministrativa dell’autonomia speciale”, *federalismo.it*, núm. 15, 2006, pp. 8-9.

nos, cuatro funciones de entre las previstas en el elenco tasado del art. 23.1 Ley regional 1/2006)

199. Finalmente, a diferencia de lo previsto en la normativa precedente, en la actualidad pueden formar parte de dichas asociaciones toda clase de municipios, ya sean éstos grandes o pequeños,¹⁴⁰ sin que sea necesario que pertenezcan a la misma provincia, únicamente se exige que, como regla general, sean municipios limítrofes.

4.2. Funciones de las uniones de municipios

200. Como decíamos anteriormente, las uniones de municipios surgen para hacer frente a la problemática de la fragmentación del mapa local italiano, en el que coexisten un número muy elevado de pequeños municipios, con unas dimensiones territoriales y demográficas muy reducidas. En este sentido, las uniones de municipios aparecen como una forma de optimizar la gestión de los recursos disponibles, sin recurrir a procedimientos de fusión o supresión de municipios.

201. Por lo que respecta a la determinación concreta de sus funciones, dichas asociaciones tienden a un carácter plurifuncional (según el artículo 32 TUEL se constituyen precisamente "*allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni*"); y parecidas previsiones de la Legislación regional: art. 23.1 Ley regional 1/2006, de Friuli-Venecia Julia), correspondiendo a sus estatutos reguladores la fijación concreta de cuáles son sus funciones. Esta figura está llamada a permitir que los municipios pequeños gestionen servicios que de otro modo no podrían prestar y a menor coste; que los de dimensiones mayores, pero discretas, integren sus respectivas políticas, particularmente en materia de planificación territorial, redes e infraestructuras, planes para el tráfico intermunicipal, protección y valorización del ambiente, recogida y gestión de residuos urbanos; y que las grandes urbes descentralicen algunas de sus competencias.

4.3. Organización interna de las uniones de municipios

202. Si bien, la organización de las uniones de municipios es uno de los elementos que se remiten a los propios estatutos reguladores, el Texto único en materia de Entes Locales establece, con carácter preceptivo, la existencia de un presidente de la asociación (*presidente dell'unione*), elegido de entre los alcaldes de los municipios participantes y previendo que los demás órganos de la unión deben de estar integra-

140 Inicialmente, el artículo 26 de la Ley 142/1990, de 8 de junio, limitaba la aplicación de esta figura únicamente a los municipios con una población inferior a los 5.000 habitantes, exigiéndose, además, la pertenencia a una misma provincia. Aun así, se admitía también la posibilidad de que participase en la asociación un solo municipio con una población superior a los 5.000 habitantes, pero inferior en todo caso a los 10.000 habitantes.

dos por miembros de las asambleas o consejos municipales, garantizando la representación de las minorías.

4.4. Régimen jurídico de las uniones de municipios

203. Su régimen jurídico es el establecido en el Texto Único, el convenio y el estatuto, donde se definen las funciones, recursos y órganos de gobierno de la unión. Hay, además, el reglamento que, en el marco del Estatuto, aprueba el ente en ejercicio de su potestad reglamentaria para concretar el régimen organizativo, las funciones, la financiación y las relaciones con los municipios (art. 32.4). En los aspectos no reservados al estatuto y al reglamento se aplican los principios del régimen municipal, cuando sean compatibles; y, en particular, las normas en materia de composición de los órganos municipales, incluido el número máximo de componentes, que no podrá superar los límites previstos para los municipios de dimensión equivalente a la población de los entes de la Unión en su conjunto (art. 32.5). Téngase en cuenta, en este orden de ideas, que la Ley 131/2003 reconoce a las uniones de municipios “poder normativo” (art. 4.5).

5. Las comunidades de montaña

204. Con carácter general, las comunidades de montaña pueden definirse como Entes Locales de carácter instrumental para el ejercicio asociado de funciones de promoción de las zonas de montaña. Según el Texto Refundido en materia de Entes Locales del año 2000 las comunidades de montaña se configuran como un tipo específico de uniones o asociaciones de municipios (*unioni di comuni*) de montaña, para el ejercicio de funciones propias, delegadas o para el ejercicio asociado de las funciones municipales (art. 27.1 Texto Refundido). En todo caso, debe tenerse en cuenta que el régimen de estas figuras es competencia regional, no sólo en las regiones especiales; también en las ordinarias: ha pasado a serlo en estas últimas en virtud de la reforma del Título V de la Constitución, tal como ha declarado la Corte Constitucional en la sentencia 244/2005, de 24 de junio, refiriéndose precisamente a las comunidades de montaña. De hecho, hay relevante legislación de las regiones ordinarias en este plano, como la Ley 19/2008, de 27 de junio, de “Reordenación de las comunidades de montaña de Lombardía y régimen de las uniones de municipios lombardas y ayuda al ejercicio asociado de las funciones y servicios municipales”.

205. Normalmente, los municipios que se asocian en estas comunidades responden a unas características homogéneas, no solo desde un punto de vista territorial, sino también social o económico, permitiéndose que puedan agruparse municipios pertenecientes a provincias distintas. Únicamente se exige que se trate de municipios de montaña, aunque sea parcialmente, siempre y cuando la población residente en el territorio montañoso no sea inferior al 15% del total de la población municipal (art. 27.5 Texto Refundido).

206. Por último, el Texto Refundido en materia de Entes Locales establece también una limitación respecto de los municipios que pueden formar parte de las comunida-

des de montaña, al señalar que se excluyen de este régimen los municipios capital de provincia y los municipios con una población superior a 40.000 habitantes (art. 27.5 Texto Refundido). Debe destacarse que el reconocimiento y regulación de las comunidades de montaña constituye una competencia exclusiva de las regiones, de acuerdo con el criterio residual del artículo 117.4 de la Constitución italiana, debiendo tener presente que su existencia no constituye en ningún caso una obligación para las regiones, de modo que no se configura como un ente local necesario, sino de creación facultativa.¹⁴¹ De modo que son las regiones las que determinan dichas zonas de montaña y la constitución de las correspondientes comunidades locales, debiendo regular por ley, además, sus relaciones con los demás Entes Locales existentes en el territorio, sus mecanismos de financiación, entre otros (art. 27.4 Texto Refundido).¹⁴² En lo que se refiere a sus funciones, a su tarea originaria de promoción y defensa de las zonas de montaña, se ha añadido, como decíamos, la del ejercicio asociado de las funciones municipales. Así, las distintas leyes regionales han atribuido a las comunidades de montaña funciones relativas a la gestión del dominio forestal, recogida de residuos, promoción de la zootecnia o servicios de transporte público.

207. Respecto a su organización interna, sus órganos de gobierno y administración se desarrollan en su normativa específica, si bien el Texto Refundido del año 2000 establece algunos principios generales y obligatorios. Así, prevé, en todo caso, la existencia de un órgano representativo de la comunidad de montaña, con poderes de dirección político-administrativos y control, en el que debe garantizarse la participación de las fuerza políticas minoritarias, y un órgano de carácter ejecutivo, compuesto por alcaldes, asesores o consejeros de los municipios participantes, con funciones de propuesta e impulso.

6. Las comunidades insulares o de archipiélago

208. El artículo 29 del Texto Refundido en materia de Entes Locales prevé la existencia de las comunidades insulares o de archipiélago, recogiendo de este modo la normativa contenida previamente en la Ley estatal núm. 265/1999, de 3 de agosto, sobre disposiciones en materia de autonomía y ordenamiento de los Entes Locales.

209. Dichas comunidades, igual que sucedía con las comunidades de montaña, se configuran como formas asociativas entre municipios, pudiéndose constituir en

141 Como señalábamos anteriormente, según el nuevo artículo 117.2, apartado p) de la Constitución italiana, corresponde al Estado la legislación exclusiva en materia electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas, sin que esta competencia pueda extenderse también a otros tipos de Entes Locales.

142 Sin embargo, cabe destacar que algunas de las regiones que en los últimos años habían reconocido y regulado las comunidades de montaña, sucesivamente las han ido suprimiendo, siendo destacable el caso de la Región de Sicilia en que la Ley regional 9/1986, de 6 de marzo, las considera expresamente "entes inútiles" (art. 45). Aun así, en 2005 existían en Italia más de 350 comunidades de montaña. Cfr. Vandelli, *Il sistema...*, op. cit., p. 84.

cada una de las islas o archipiélagos italianos, a iniciativa de los propios municipios interesados. Sin embargo, se excluyen de esta posibilidad las islas menores de las regiones de Sicilia y Cerdeña, por cuanto éstas entran dentro del ámbito de aplicación de la legislación regional exclusiva prevista por sus respectivos Estatutos de Autonomía especiales.

210. Finalmente, por lo que se refiere al régimen jurídico de las comunidades insulares o de archipiélago, el Texto Refundido se limita a extender también a este tipo de Entes Locales las disposiciones generales aplicables a las comunidades de montaña.

IV. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

1. Los controles

1.1. Planteamiento

211. Los controles de los Entes Locales han evolucionado de un régimen de raigambre napoleónica dominado por toda suerte de intervenciones, normalmente del Prefecto; a un sistema marcadamente empresarial de controles prevalentemente internos, a cargo de órganos de la propia entidad local. Si antes los controles se focalizaban en resoluciones concretas al objeto de examinar su oportunidad o legalidad, ahora se fijan en la gestión administrativa en su conjunto con el fin de valorar la idoneidad de la acción pública para la consecución de objetivos prefijados (eficacia) y la relación entre los recursos empleados y los resultados obtenidos (eficiencia). Se ha desarrollado así un importante movimiento favorable a la introducción de controles de eficiencia similares a los que emplean las organizaciones privadas bajo el entendimiento de que los tradicionales, centrados en actos concretos y de naturaleza básicamente documental, son escasamente eficaces (suele ocurrir que la situación controlada es, no la real, sino la derivada de una documentación adaptada para proporcionar la representación más conveniente) y costosos (en términos de tiempo y dinero).¹⁴³

212. Tributario de esta perspectiva, el Texto Único de las Leyes sobre el Ordenamiento de las Entidades Locales aprobado por Decreto Legislativo 267/2000, de 18 de agosto (TUEL), se refiere a una serie de controles internos que, según la tipología establecida en el artículo 147, tienen por objeto comprobar la relación costes-beneficios ("control de gestión"), la congruencia entre los resultados obtenidos y los medios empleados ("control de valoración estratégica"), las prestaciones de la *dirigenza* ("control de valoración de la *dirigenza*"), además de la compro-

143 Cfr. F. Staderini, *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova, 2006, pp. 297 ss.

bación de la legalidad (“control de regularidad contable y administrativa”).¹⁴⁴ En esta línea, la Ley 131/2003 ha previsto que el Gobierno, en ejecución de la delegación para adaptar la legislación local a la Reforma Constitucional de 2001, atribuya a la autonomía estatutaria de cada ente local la definición de un sistema de controles internos orientados a garantizar un funcionamiento eficaz, eficiente y económico (art. 2.4).

213. Pero aún quedan importantes controles tradicionales. Aunque, en efecto, la evolución legislativa y constitucional arroja una paulatina reducción de estas medidas, ni el auge de las dinámicas empresariales ni la afirmación de planteamientos fuertemente autonomistas ha supuesto, al menos por ahora, la erradicación de fuertes controles externos, como los que lleva a cabo la vetusta figura del Prefecto, que aún puede vigilar el cumplimiento de determinadas funciones municipales; someter a control preventivo de un órgano regional determinados acuerdos locales; convocar el *Consiglio* cuando no lo haga su presidente en los términos legalmente establecidos; sustituir al alcalde incumplidor de los deberes que tiene asignados en su calidad de oficial del Gobierno; y suspender cautelarmente en una larga serie de casos a los *consiglieri*, los *assessori*, el alcalde y el presidente de la Provincia (entre otros cargos locales) y al propio *Consiglio*. Poderes que se suman a los más potentes asignados a órganos de la Región (el Defensor del Pueblo), que tienen facultades sustitutorias para superar la generalidad de los fenómenos de retraso o falta de aprobación de actos debidos y, sobre todo, al presidente de la República, el Consejo de Ministros y el ministro del Interior, que pueden disolver el *Consiglio* y remover a los titulares de los órganos locales en una importante serie de casos y, entre ellos, los de infiltración o condicionamiento de carácter mafioso.

214. La exposición que sigue se centra en estos controles externos, ordenándolos en función de su contenido. Se analizan, en primer lugar, los que tienen por objeto el examen de la conformidad a derecho de determinados actos locales (*control de actos*), aunque, según veremos, la Ley Constitucional 3/2001 ha incidido en ellos profundamente hasta el punto de que, según la opinión dominante, han sido implícitamente derogados por la Constitución. Después se aborda un conjunto de controles que tienen por objeto, no la ilegalidad de un acto, sino la conducta o comportamiento de un órgano local (*control de órganos*). Me refiero a los que se concretan en poderes de inspección de la actividad de determinados órganos (*controles inspectores*) y en la aprobación de un acto en sustitución del órgano local pasivo o incumplidor de sus obligaciones (*controles sustitutivos*). Se estudia separadamente, en fin, una modalidad de estos últimos, caracterizada por el dato de que su efecto es, no sólo la aprobación del acto omitido en lugar del órgano incumplidor, sino

144 El estudio de estas formas de control, así como de las que corren a cargo de la *Corte dei Conti* no se abordan en este informe por referirse, en gran medida, a las finanzas locales, que son objeto de un estudio separado. Véase también el ap. II.2.4.2 del cap. III, sobre el Revisor de Cuentas, órgano de control interno previsto en el TUEL (art. 234).

también la imposición de medidas represivas como la disolución del órgano o la remoción o suspensión de su(s) titular(es) (*controles represivos*).

1.2. El control de actos

215. La Constitución de 1948 no eliminó el sistema de controles de oportunidad y legalidad de los actos locales adoptados en Italia bajo influencia francesa. Antes bien, lo consagró al prever en su artículo 130 que “un órgano de la Región, constituido de conformidad con la Ley de la República, ejercerá, también de manera descentralizada, el control de los actos de las provincias, los municipios y los demás Entes Locales”. Sin embargo, supuso la “desestatalización” del sistema en la medida en que el control se asignaba a un órgano de la Región. Además, el control de oportunidad se restringió sustancialmente (cabía sólo “en los casos determinados en la Ley”) y se transformó en una suerte de momento de colaboración, sin posibilidad alguna de anulación del acto discutido (“puede ejercitarse el control de oportunidad en la forma de solicitud motivada de reexamen a los entes competentes”).

216. A partir de entonces, la legislación estatal ha eliminado por completo los controles de oportunidad y restringido los controles necesarios de legalidad de actos locales, alumbrando, a su vez, otras modalidades menos intrusivas. Partiendo de esta experiencia, la Ley 127/1997 (después incorporada en el TUEL) circunscribió la modalidad clásica de control necesario a una serie reducida de casos; y previó un conjunto de innovadoras medidas de control eventual.¹⁴⁵

217. El *control preventivo necesario* (art. 133 TUEL) se ceñía a los estatutos, los reglamentos del *Consiglio*, los Presupuestos anuales y plurianuales y sus correspondientes cambios; y la rendición de cuentas de la gestión. Estos actos debían transmitirse al órgano de la Región a que hacía referencia el artículo 130 CI (el *comitato della Regione*) en un breve plazo (cinco días desde la aprobación) y devenían eficaces si en treinta días el referido órgano no dictaba una resolución anulatoria motivada.

218. El *control eventual* podían activarlo:

- a) La Junta Municipal o Provincial (art. 127.3 TUEL). En este caso, el control podía referirse a cualquier acuerdo o decisión del ente local, incluidos los de la propia Junta.
- b) Los *consiglieri* (art. 127.1 TUEL). El control se refería a los actos tanto del *Consiglio* como de la *Giunta* en determinadas materias (la adjudicación o encomienda de

145 Las regiones especiales previeron controles similares. Así, por ejemplo, el control regional de legalidad a petición de la Junta o de los consejeros de los estatutos, los presupuestos y otras actuaciones de los Entes Locales de Trentino-Alto Adigio, que ha sido suprimido por la Ley regional 7/2004, de 22 de diciembre, de “Reforma del ordenamiento de las autonomías locales”.

servicios y suministros; la contratación de personal; las dotaciones orgánicas y sus correspondientes cambios) y su puesta en marcha requería una solicitud escrita y motivada suscrita por 1/4 (en las provincias y en los municipios de más de 15.000 habitantes) o 1/5 (en los municipios menores) de los miembros de la Asamblea local. En este caso, el órgano competente para llevar a cabo el control sólo era el *comitato regionale* en la hipótesis de que el Estatuto del ente local no hubiera previsto la figura del *Difensore civico* porque si lo había hecho le correspondía a éste. A su vez, el control no se sustanciaba a través de medidas anulatorias, sino mediante la invitación a corregir las irregularidades detectadas. Si el órgano local se abstenía de modificar el acto, podía aprobarlo, pero sólo con el voto favorable de la mayoría absoluta del *Consiglio*, incluso cuando ese órgano local era de la Junta.

- c) El Prefecto (art. 135 TUEL). A él se le facultaba para someter a control preventivo de legitimidad los acuerdos de adquisición, enajenación, adjudicación y contratación cuando hubiera bases fundadas para apreciar infiltraciones de carácter mafioso.

219. La Ley Constitucional 3/2001 ha afectado al sistema de controles de legalidad de los actos locales, derogando el artículo 130 CI. Se ha planteado entonces la relevante cuestión de determinar los efectos de esta derogación sobre el régimen de controles y, en particular, sobre los de carácter necesario y eventual que disciplina el Texto Único. Para algunos, la supresión del artículo 130 ha privado a ese régimen de cobertura constitucional, pero no lo ha derogado en absoluto.¹⁴⁶ Bajo esta perspectiva, los controles de legalidad previstos en la legislación ordinaria siguen perfectamente vigentes y su eliminación requiere de una intervención específica del legislador. Sin embargo, se ha impuesto la opinión contraria. Prevalece la tesis de que esos controles han sido expulsados del ordenamiento jurídico por la derogación del artículo 130 CI (cfr. Sentencia 4598/2003 del *Consiglio di Stato*, Sección V). No obstante, no pueden entenderse suprimidos los órganos de control constituidos en las regiones, para lo cual debe necesariamente intervenir la Ley regional; y, según autorizada doctrina, es dudoso que ese efecto derogatorio de la reforma constitucional haya alcanzado a los controles eventuales regulados en el Texto Único del 2000.¹⁴⁷

1.3. El control de órganos

1.3.1. Los controles inspectores

220. La doctrina italiana califica de “inspectores” los controles que prevé la legislación en algunos supuestos y que se concretan en facultades de vigilancia y supervisión por parte de órganos normalmente estatales de la actividad de los órganos

146 Por ejemplo, E. Barusso, *Elemento di diritto degli Enti Locali. Comuni, Province, Comunità montane, Consorzi, Aree metropolitane*, 5ª ed., Maggioli, Dogana (Repubblica di San Marino), 2005, p. 279.

147 Vandelli, *Il sistema delle...*, op. cit., p. 180.

locales. Un ejemplo es la facultad atribuida al Prefecto de vigilar el regular funcionamiento de los servicios que llevan a cabo los municipios por cuenta del Estado (como los registros de estado civil, población, reclutamiento y estadística) y, en general, toda la actividad municipal, de la que puede recabar cualquier dato o noticia (art. 54.6 TUEL).

1.3.2. Los controles sustitutivos

221. El Texto Único ha instituido un tipo de control destinado a superar la generalidad de los fenómenos de retraso o falta de aprobación de actos municipales o provinciales cuya emanación es necesaria y obligatoria (art. 136 TUEL). Su activación presupone el incumplimiento por parte del órgano local competente de la obligación de aprobar un acto debido. El titular del poder sustitutivo es el Defensor del Pueblo de la Región (o, si no existe, el órgano regional de control). Tal poder se concreta en una invitación a adoptar el acto dentro de un determinado plazo, transcurrido el cual, si persiste la inactividad, se designa un *commissario ad acta* para que lleve a cabo la actuación debida en el plazo de 60 días. Algunas regiones especiales han regulado en idénticos términos esta forma de control. Así, en Cerdeña, la nueva Ley 9/2006, de “Atribución de las funciones y tareas a los Entes Locales” (art. 9). A su vez, en las regiones ordinarias, los nuevos estatutos se refieren también a estos controles sustitutivos. Así, por ejemplo, el Estatuto de Abruzos (Ley estatutaria de 28 de diciembre de 2006) dispone que “[l]a Junta, en caso de inactividad o incapacidad de funcionamiento de los Entes Locales, aprueba los actos necesarios para garantizar la gestión regional directa, según el procedimiento regulado por la Ley” (art. 70.2).¹⁴⁸

222. Hay, por lo demás, medidas de sustitución establecidas para supuestos concretos: a) Inactividad de un ente local que comporta incumplimientos de obligaciones derivadas de la pertenencia de la República italiana a la Unión Europea o de riesgo de grave daño a los intereses nacionales (art. 137 TUEL); para estos supuestos, el Consejo de Ministros está facultado para, previo requerimiento al ente local, designar al *commissario ad acta* que habrá de actuar en vía sustitutiva; b) Incumplimiento del deber de convocar el *Consiglio* (art. 39.4 TUEL) e inobservancia de los deberes del

148 Por su parte, el Estatuto de Liguria (Ley estatutaria 1/2005, de 3 de mayo) establece que “[s]obre la base de los principios de subsidiariedad y de adecuación y, en el respeto del principio de colaboración leal, la región puede sustituir a los órganos de los Entes Locales, que, previa invitación a proceder dentro de un plazo suficiente, no adopten normas o actos previstos como obligatorios por la normativa regional” (art. 63.1) y que “[e]l acto de sustitución se aprueba previa audiencia del ente interesado” (art. 63.2). A su vez, el Estatuto de Lombardía (Ley estatutaria 1/2008, de 30 de agosto) dispone: “La Ley regional regula el ejercicio de poderes de sustitución en caso de inactividad o incumplimiento de los Entes Locales en orden a las funciones a ellos atribuidas por las regiones” (art. 4.4). Y el Estatuto de Umbría (Ley regional 21/2005, de 16 de abril) establece que “[l]a Junta Regional, previo requerimiento al ente incumplidor y con fijación de un plazo adecuado, ejercita, oído el Consejo de las Autonomías Locales, el poder de sustitución y aprueba los actos necesarios, dando comunicación al Consejo regional” (art. 27.2).

Sindaco en cuanto oficial del Gobierno (art. 54.5 TUEL); en ambos, las facultades de sustitución se atribuyen al Prefecto; c) los demás previstos en las leyes sectoriales del Estado y de la Región.

223. La Reforma Constitucional 2001 ha incidido en el sistema de controles sustitutivos, al igual que, según hemos visto, afectó al régimen de controles de legalidad sobre actos. Lo ha hecho, en particular, a través del nuevo artículo 120 CI, que ha introducido un nuevo y relevante control sustitutivo del Estado frente a las regiones, las ciudades metropolitanas, las provincias y los municipios en tres supuestos a) incumplimiento de tratados internacionales o normativa comunitaria; b) peligro grave para la incolumidad y la seguridad pública; c) cuando lo requiera la unidad jurídica o económica (art. 120 CI). En estos casos, el Gobierno italiano puede sustituir a los órganos de aquellas entidades territoriales con sujeción al procedimiento que establezca la Ley y a los principios de subsidiariedad y lealtad institucional (*leale collaborazione*). Ese procedimiento ha sido regulado por la Ley 131/2003, de adaptación del ordenamiento italiano a la Reforma Constitucional (art. 8), que distingue tres fases: a) *fase de requerimiento* en la que el presidente del Consejo de Ministros, a propuesta del ministro competente por la materia, asigna al ente interesado un plazo adecuado para adoptar los actos debidos o necesarios; b) *fase de participación*, en la que debe darse audiencia al órgano interesado; c) *fase decisoria* en la que, transcurrido inútilmente el plazo, el Consejo de Ministros, a propuesta de su presidente o del ministro competente por la materia, adopta el acto o norma necesario o designa al efecto un *commissario ad acta* teniendo en cuenta, cuando el ente sustituido sea local, el principio de subsidiariedad y lealtad institucional. El comisario decidirá en un procedimiento participativo, dando audiencia al Consejo de las Autonomías Locales (cuando la Región lo haya instituido). En todo caso, el acto o norma dictado en vía sustitutiva debe respetar el principio de proporcionalidad.

224. El problema fundamental que ahora se plantea es determinar la relación entre el artículo 120 CI y el sistema de controles sustitutivos establecido por la legislación ordinaria y, en particular, por los artículos 136, 137, 39.4 y 54.5 TUEL. Podría parecer que la regulación constitucional es exhaustiva y que, por tanto, las leyes que prevén controles sustitutivos deben reputarse implícitamente derogadas (si son anteriores a la Reforma del 2001) o inconstitucionales (si son posteriores). Tal es, según parece, la opinión del Gobierno, pues ha impugnado ante la Corte Constitucional leyes regionales reguladoras de intervenciones sustitutivas frente a las entidades locales. Sin embargo, ese alto Tribunal ha resuelto que el poder constitucional conferido al Gobierno no agota todos los supuestos posibles de sustitución, estando autorizada a establecerlos la legislación sectorial, del Estado o de la Región, según sus respectivas competencias (sentencias 43 y 236 del 2004). En todo caso, esa legislación debe respetar una serie de condiciones y límites consolidados en la jurisprudencia constitucional: a) La Ley debe definir, al menos, los presupuestos materiales y procedimentales de la sustitución (Sentencia 338/1989) y, en particular, las garantías que permitan al ente evitarla mediante el cumplimiento autónomo de la

obligación (sentencias 153/1986; y 416/1995); b) la intervención debe ceñirse a actividades locales cuya obligatoriedad sea reflejo de intereses unitarios (Sentencia 177/1988).

1.3.3. Los controles represivos

a) Introducción

225. El sistema de controles sustitutivos incluye otra modalidad, el control represivo o sancionador, caracterizada por el dato de que su efecto es, no sólo la aprobación del acto omitido en lugar del órgano incumplidor, sino también la imposición de medidas represivas como la disolución del órgano o la remoción o suspensión de su(s) titular(es). Son varios los supuestos previstos en el Texto Único.

226. No parece que la reforma constitucional de 2001 haya afectado a estas medidas de control represivo. No hay visos de incompatibilidad con los nuevos preceptos constitucionales y la competencia del Estado en este punto parece indiscutible a la luz del artículo 117.2 CI, que le atribuye en exclusiva la legislación en materia de “órganos de gobierno de los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas”. Es más, según jurisprudencia constitucional, estos poderes son expresión de una supremacía jerárquica impropia que excluye cualquier género de competencia regional para regir provisionalmente las administraciones locales (Sentencia 164/1972, de 28 de noviembre). Es la línea que, implícitamente, respeta la Ley 131/2003, para la adaptación del ordenamiento italiano a la reforma constitucional, al señalar que “siguen en firme las disposiciones en vigor relativas al control de los órganos de los Entes Locales” (art. 2.4). No obstante, esa misma ley incluye una llamativa previsión tendente a potenciar la autonomía estatutaria.

b) Las medidas de suspensión y disolución (o remoción) de órganos (o sus titulares)

227. El Texto Único regula dos series de casos en que cabe la *disolución del “Consiglio”*, con posibilidad de *suspensión* provisional anticipada. En ambas, la disolución la acuerda por Decreto el presidente de la República, a propuesta del Ministerio del Interior; y la suspensión puede ordenarla cautelarmente el Prefecto antes de la disolución, pero después de la iniciación de procedimiento. Sin embargo, el Texto Único establece ciertas diferencias de procedimiento según los casos.

228. El primer grupo de casos es (art. 141 TUEL): a) Actos del *Consiglio* contrarios a la Constitución, graves y persistentes violaciones de la Ley o graves motivos de orden público; b) imposibilidad de asegurar el normal funcionamiento de los órganos y servicios locales por impedimento permanente, remoción, cese o fallecimiento del alcalde o presidente de la Provincia; dimisión del alcalde o del presidente de la Provincia; cese por dimisiones simultáneas de la mitad más uno de los miembros, excluidos el alcalde y el presidente de la Provincia; reducción del órgano asambleario

por imposibilidad de sustitución de la mitad de los componentes del *Consiglio*; falta de aprobación de los Presupuestos; c) ente territorial de más de mil habitantes que, careciendo de los instrumentos urbanísticos generales, no los adopte en el plazo de 18 meses desde la elección de los órganos. En estos casos, el Decreto de disolución, que deberá comunicarse inmediatamente al Parlamento y publicarse en la Gaceta Oficial, designará al *commissario straordinario* que administrará el ente, ejerciendo las competencias previstas en el propio Decreto. Una vez iniciado el procedimiento de disolución, pero antes de la aprobación del mencionado Decreto, si concurren motivos de grave y urgente necesidad, el Prefecto puede suspender cautelarmente el *Consiglio* por un periodo no superior a 90 días, nombrando un *commissario* para la administración provisional del ente. La renovación del *Consiglio* debe tener lugar en el plazo de 90 días desde la suspensión o, si no fue adoptada, desde el Decreto de disolución.

229. La segunda serie de hipótesis se refiere a fenómenos de infiltración o condicionamiento de carácter mafioso (art. 143 TUEL): conexión directa o indirecta de los administradores con la criminalidad organizada o formas de condicionamiento que comprometan la libre determinación de los órganos electivos y el buen funcionamiento de las administraciones municipales o provinciales o produzcan un grave y persistente daño a la seguridad pública. En este caso, el Prefecto inicia el procedimiento de disolución, pudiendo ejercer facultades indagatorias especiales. Puede también, una vez iniciado el procedimiento, ordenar la suspensión por un máximo de 60 días, asegurando la administración provisional del ente mediante comisarios. El Decreto de disolución conserva sus efectos por periodo de 18 a 20 meses prorrogables a un máximo de 24 en casos excepcionales, comunicándolo a las Comisiones Parlamentarias competentes.

230. El primero de los grupos de casos en que, de conformidad con el artículo 141 TUEL, cabe la disolución del *Consiglio* incluye dos supuestos que merecen una consideración especial. Me refiero a los de falta de aprobación del Presupuesto y de los instrumentos urbanísticos generales, cuando un ente local de más de mil habitantes no los adopte en el plazo de 18 meses desde la elección de sus órganos de Gobierno. A estos casos se les aplica el primero de los procedimientos de disolución del *Consiglio* expuestos. Pero se les aplica, además, una regulación especial relativa al procedimiento de aprobación en vía sustitutiva del acto omitido. El aspecto más notable es que, en ambos casos, se establece una remisión a la regulación que establezcan los estatutos del ente local de las medidas para la aprobación en vía sustitutiva del acto correspondiente.

a) Para el caso de la falta de aprobación del Presupuesto, el artículo 141.2 TUEL asignaba al órgano de control de la Región (*comitato regionale*) la tarea de designar al comisario *ad acta* encargado de adoptar el acto. Sin embargo, el Decreto Ley de 22 de febrero, convalidado por Ley 75/2002, dispuso que “corresponde a los estatutos de las entidades locales disciplinar las modalidades de nombramiento del comisario para la predisposición del proyecto y la aproba-

ción del Presupuesto” y que, en el caso de que el Estatuto no contenga previsiones al efecto, “le corresponde al Prefecto el nombramiento referido”. Después, la Ley 131/2003 ha previsto que el Decreto Legislativo que apruebe el Gobierno para adaptar el régimen local a la Constitución atribuirá a la autonomía estatutaria la competencia para establecer fórmulas y modalidades de intervención, según criterios de neutralidad, subsidiariedad y adecuación en casos de: falta de aprobación del Presupuesto y de las medidas de reequilibrio financiero; controles centrales sobre la prestación de servicios, en caso de falta de aprobación de la rendición de cuentas de la gestión; acuerdo de tasas e impuestos (art. 2.4). Se trata de un delicado control, para cuya concreta articulación habrá que esperar al legislador delegado y las indicaciones que realice la Corte Constitucional.¹⁴⁹

- b) El segundo supuesto fue introducido en el TUEL por el Decreto Ley 269/2003, de 30 de septiembre, convalidado (con modificaciones) por la Ley 24/326, de 24 de noviembre; y, consecuentemente, después de la aprobación de las leyes 75/2002 y 131/2003, por lo que ha podido incluirse la (curiosa) remisión al estatuto del ente local en lo referente al procedimiento de aprobación en vía sustitutiva del instrumento urbanístico correspondiente. Se establece que, cumplido el plazo en que el instrumento urbanístico debió adoptarse, la Región comunica al Prefecto cuáles son las entidades locales incumplidoras. El Prefecto concede un plazo de cuatro meses a tales entidades para la aprobación. A tal efecto, los Entes Locales pueden activar las intervenciones, incluidas las de carácter sustitutivo, previstas en su estatuto según criterios de neutralidad, subsidiariedad y adecuación. Transcurrido inútilmente el plazo, el Prefecto puede iniciar el procedimiento de disolución.

231. Además de la disolución del *Consiglio*, el Texto Único regula otra medida de control represivo, consistente en la *remoción del alcalde, del presidente de la Provincia, de los presidentes de los consorcios y de las comunidades montanas, de los miembros del Consiglio o de la Giunta municipales o provinciales, de los presidentes de los Consejos de circunscripción* (art. 142). Puede adoptarlo el ministro del Interior por Decreto. Iniciado el procedimiento de remoción, pero antes de la aprobación del mencionado Decreto, si concurren motivos de grave y urgente necesidad, el Prefecto puede acordar cautelarmente la suspensión. La remoción y la suspensión sólo caben cuando esos sujetos lleven a cabo actos contrarios a la Constitución o incumplan de manera grave y persistente obligaciones legales o por motivos de orden público.

149 Similares previsiones se incluyen en la legislación de las regiones especiales. Así, la Ley 1/2006 de Friuli-Venecia Julia dispone: “En el marco de los principios fijados por sus estatutos, los Entes Locales regulan los supuestos de ejercicio del poder de nombramiento de un comisario *ad acta* para la adopción de actos obligatorios en virtud de normas legales o estatutarias” (art. 14.2).

2. La colaboración administrativa

2.1. Introducción

232. Bajo el epígrafe de “colaboración administrativa” van a analizarse las técnicas de ejercicio coordinado de las funciones y servicios de las entidades locales. Son las diferentes modalidades que permiten a las colectividades locales aunar esfuerzos para optimizar el ejercicio de sus propias competencias. Tales modalidades consisten en la creación de estructuras organizativas estables y con personalidad jurídica sustantivada (consorcios, uniones de municipios) o, simplemente, en la coordinación a través de convenios entre entidades locales (*convenzioni*) o entre administraciones de diferentes niveles territoriales (*accordi di programma*).

233. Estas técnicas, más o menos arraigadas en la práctica local, han sido uno de los ejes de las reformas de los años noventa, que han propiciado un replanteamiento de la colaboración administrativa al objeto, básicamente, de permitir a los pequeños municipios una gestión eficiente de funciones y servicios. Expresión de la importancia que atribuye el legislador a la colaboración administrativa como instrumento eficaz para el desarrollo de competencias es que el Texto Único, en el primer artículo dedicado al municipio (art. 13), justo después de describir la función general que le corresponde (“todas las funciones administrativas relacionadas con la población y el territorio municipal”) señala que “el municipio, para el ejercicio de las funciones en ámbitos territoriales adecuados, utilizará formas tanto de descentralización como de cooperación con otros municipios”. Afirmación que cobra una relevancia particular si se tiene en cuenta que el legislador parece haber abandonado las concepciones que apuntaban a una reestructuración del mapa municipal a través de procesos de fusión.¹⁵⁰ En esta clave puede entenderse por qué la Ley 142/1990 (después integrada con modificaciones en el TUEL) reformó ampliamente la figura clásica del Consorcio y la más moderna de la Comunidad Montana (a la que se ha unido después la Comunidad Isleña y de Archipiélago), a la vez que introdujo una nueva figura asociativa, la Unión de Municipio y una regulación especial de las técnicas convencionales.¹⁵¹

234. Tampoco puede desdeñarse la influencia que sobre las técnicas de colaboración administrativa ha ejercido la Reforma Constitucional de 2001. El sistema italiano ha asumido un planteamiento fuertemente autonomista, del que es expresión paradigmática la declaración de que la República italiana se compone de los munic-

150 Vandelli, *Il sistema...*, *op. cit.*, p. 65.

151 Los estudios italianos de régimen local suelen incluir las comunidades montañas y las isleñas y de archipiélago entre las entidades creadas para el ejercicio coordinado de funciones. Su análisis, sin embargo, lo abordamos en la parte dedicada a las entidades supramunicipales en la medida en que tales comunidades, a diferencia del Consorcio y la Unión de Municipios, son entes intermedios cuya constitución corresponde a la región, no a las entidades locales agrupadas.

pios, las provincias, las ciudades metropolitanas, las regiones y el Estado, por este orden (art. 114). Un modelo de este tipo presupone una valorización plena del principio de *leale collaborazione* y, con ello, una serie robusta de elementos cooperativos y unificantes.¹⁵² Tales elementos se concretan, en la Ley Constitucional 3/2001, en mecanismos de colaboración política, esto es, de participación local en la toma de decisiones del Estado (comisión parlamentaria para asuntos regionales) o de la Región (Consejo de Autonomías Locales). Pero debe significar también una potenciación de los mecanismos de colaboración administrativa. En este sentido, el texto constitucional, cuando afirma que “las funciones administrativas se atribuyen a los municipios” (art. 118) no está tomando en consideración individualmente a los 8100 (aprox.) municipios italianos, de otro modo se trataría de una declaración carente de todo sentido. Está potenciando la autonomía local sobre la base de que los municipios disponen de un conjunto de técnicas que permiten un ejercicio asociado o coordinado de competencias. De ahí que la Ley 131/2003 (art. 2) haya previsto que el Gobierno en ejecución de la delegación legislativa para adaptar ordenamiento local a la reforma constitucional, establezca “criterios para la gestión asociada municipal” con el fin de garantizar niveles óptimos de gestión. En esta línea, casi todos los nuevos estatutos obligan a la Región a promover y favorecer la gestión coordinada y asociada de las funciones municipales (art. 46.5 Campania; art. 46.5 Calabria; art. 50.3 Marcas; art. 4 Lombardía; art. 26 Umbría). Y en algún caso, se hace referencia a la necesidad de incentivar la gestión asociada de los municipios de pequeñas dimensiones y de los situados en zonas montañosas o desfavorecidas (art. 4 Lombardía).

235. Debe tenerse en cuenta, en fin, que las regiones especiales tienen competencia en materia de regulación y tipología de las formas asociativas de cooperación con y entre Entes Locales en virtud de sus estatutos. También que tal materia ha pasado a ser competencia de las regiones ordinarias por efecto de la reforma del Título V. Esta materia no está entre las enumeradas en el artículo 117 p) CI, que atribuye al Estado, únicamente, la competencia para regular el régimen electoral y los órganos de gobierno y para atribuir las funciones fundamentales de los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas. La regulación de las formas asociativas debe entonces corresponder a las regiones, en virtud de su competencia general/residual. Así lo ha entendido la Corte Constitucional en la Sentencia 244/2005, de 24 de junio, al declarar que la disciplina de las comunidades de montaña corresponde a las regiones en virtud de la competencia residual de las regiones. No obstante, el repliegue de la legislación estatal en este ámbito debería implicar un aumento de las competencias, no sólo regionales, sino también locales. De hecho, hay también la tesis de que las soluciones y cooperaciones deben corresponder a los Entes Locales antes que a las regiones, en el nuevo marco constitucional.¹⁵³

152 Vandelli, *Il sistema...*, *op. cit.*, p. 213.

153 Estas ideas están desarrolladas más ampliamente en Palazzi, “L’ordinamento...”, *op. cit.*, pp. 128-132.

2.2. Las entidades asociativas

2.2.1. El Consorcio

236. El Consorcio, el más clásico de los instrumentos de cooperación del Derecho italiano, es un ente local dotado de organización propia y personalidad jurídica de Derecho público. Pueden constituirlo los municipios y las provincias y, además, cualquier otra entidad pública cuando así lo prevea su ley reguladora. Es una *entidad asociativa* de creación voluntaria, mediante convenio suscrito por la mayoría absoluta de las Asambleas de los Entes Locales participantes. De este modo, se abandona el criterio de la legislación precedente por el que se atribuía a los Entes Locales, únicamente, la iniciativa, correspondiendo al Estado o a la región, según la materia, el acto de constitución. Sin embargo, en supuestos de interés público relevante, el Estado puede imponer por ley su constitución forzosa (art. 31.7 CI). Se trata de una posibilidad que, según se ha dicho, deberá replantearse a la luz de las novedades introducidas por la Reforma Constitucional.¹⁵⁴

237. Su *régimen jurídico* es el establecido en el TUEL, en el convenio (que regula las relaciones entre los consorciados, la financiación, las obligaciones recíprocas, las formas de consulta y la transmisión a los entes participantes de los actos fundamentales), y en el Estatuto de la entidad (que aborda el funcionamiento y disciplina del Consorcio, concretando, entre otros aspectos, los actos fundamentales del Consejo de administración que requieren la aprobación de la Asamblea consorcial). Hay que tener en cuenta, no obstante, que, en virtud del nuevo reparto competencial, algunas regiones ordinarias han aprobado leyes reguladoras de estas formas de colaboración. Hay, además, la legislación aprobada por las regiones especiales, con competencia exclusiva en la materia. Así, en Friuli-Venecia Julia, se habla de "Asociaciones intercomunales", como organizaciones orientadas a la "gestión asociada de una pluralidad de funciones"; y de "consorcios" como organizaciones integradas por administraciones de diferentes niveles territoriales para el desarrollo de actividades concretas (arts. 22 y 24 Ley regional 1/2006).

238. En cuanto a la *organización*, el órgano central, encargado de elegir al Consejo de administración y aprobar los actos fundamentales, es la Asamblea consorcial, compuesta de los alcaldes o presidentes de los entes públicos consorciados (o la persona en que deleguen), cada uno de los cuales dispone de un voto proporcional a la cuota de participación del ente que representan en los términos que establezca el convenio o el Estatuto.

239. Las entidades consorciadas tienen amplia discrecionalidad para determinar las *funciones* del Consorcio. La Ley se refiere a la "gestión asociada de uno o más servicios o al ejercicio de asociado de funciones" (art. 31 TUEL). Se consiente de este modo el

154 Vandelli, *Il sistema...*, op. cit., p. 144.

Consortio monofuncional, pero también la concentración en esta organización de un conjunto de tareas. No obstante, se favorece la solución plurifuncional al prohibir la constitución de más de un consorcio entre los mismos entes (art. 31.6). En la práctica, los Entes Locales han utilizado el instituto para realizar actividades públicas tradicionales (construcción y manutención de carreteras, acueductos, mataderos y otras obras públicas; gestión de servicios, en particular de transportes); y para intervenir en sectores más modernos (cultura, protección del medio-ambiente, residuos urbanos). Pero, en la actualidad, la gestión de servicios corresponde, por lo general, a terceros concesionarios y a formas societarias de Derecho privado,¹⁵⁵ con lo que ahora el Consorcio está llamado a realizar funciones de autoridad antes que actividades prestacionales.

2.2.2. La Unión de Municipios

240. El Texto Único de 2000 define la Unión de Municipios como “ente local constituido por dos o más municipios, colindantes por lo general, al objeto de desarrollar conjuntamente una pluralidad de tareas de su competencia” (art. 32). A esta figura se refiere también la legislación regional (p. ej., art. 23 Ley regional 1/2006 de Friuli-Venecia Julia). Para evitar reiteraciones innecesarias, nos remitimos al apartado de este mismo trabajo donde esta figura ya ha sido analizada.¹⁵⁶

2.3. Las técnicas convencionales

2.3.1. Los convenios

241. Durante largo tiempo, las administraciones italianas han estipulado acuerdos entre sí, pero sólo en 1990, con la aprobación de la Ley 241/1990, de 7 de agosto,¹⁵⁷ se han institucionalizado como instrumento general de colaboración: “...las administraciones públicas pueden siempre concluir entre sí acuerdos para disciplinar la realización en colaboración de actividades de interés común” (art. 15.1). Sin embargo, la Ley 142/1990, de 8 de junio, ya estableció una regulación específica (art. 24), recogida hoy (con las modificaciones operadas por Ley 265/1999) en el Texto Único del 2000 (art. 30), que permite a los Entes Locales estipular acuerdos para coordinar sus medios personales, materiales y financieros y gestionar eficaz y eficientemente servicios y funciones sin necesidad de crear una persona jurídica. Se trata de un conjunto de *normas especiales* de aplicación preferente (cfr. Sentencia 25/2001, de 14 de julio, del *Consiglio di Stato*, Secc. VI) perfectamente compatibles con la regulación general de la Ley 241.¹⁵⁸ Hay también legislación de las regiones especiales referida a

155 Cfr. cap. Segundo, ap. 4.3.

156 Cap. Tercero, ap. 4.

157 De “Nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos”.

158 Sobre el tema, cfr. la monografía de M. Almeida Cerrada (*Gli accordi tra pubbliche amministrazioni nell'ordinamento locale*, Bologna University Press, Bologna, 2004), que constituye la investigación más completa realizada últimamente en Italia sobre el tema de los convenios entre Entes Locales.

la materia (p. ej., art. 21 Ley regional 1/2006 de Friuli-Venecia Julia; art. 104 Ley regional 7/1998, de 7 de diciembre, de Valle de Aosta).

242. La *convenzione* articula una *relación esencialmente horizontal*, entre entidades públicas de un mismo nivel; y, en particular, entre Entes Locales (art. 30.1). Originalmente, sólo municipios y provincias podían suscribir estos acuerdos, pero la Ley 265/1999, al reformar la Ley 142/1990 (integrada después en el TUEL), extendió esta posibilidad a todos los "Entes Locales"; y hay que entender que tales son los enumerados en el artículo 2.1 TUEL: los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas, las comunidades montañas, las comunidades isleñas y de archipiélago y las uniones de municipios. Aunque en algunas leyes regionales y en los estatutos de ciertas entidades locales se prevé la participación de otros sujetos, como las asociaciones de municipios, los entes públicos locales y sujetos privados.¹⁵⁹

243. La *decisión* de coordinar funciones y servicios a través de este instrumento depende enteramente de las entidades locales. A ellas les corresponde elegir entre una colaboración de carácter estructurado, mediante la constitución de un consorcio; o una cooperación más funcional, basada, simplemente, en un convenio interadministrativo (aunque éste puede prever la constitución de *uffici* comunes, con personal de las entidades participantes: art. 30.4 TUEL).¹⁶⁰ No obstante, al igual que ocurre con la figura del Consorcio, el TUEL prevé que el Estado o la Región puedan obligar por ley a las entidades locales a suscribir un convenio para la gestión durante un tiempo determinado de un servicio o la realización de una obra (art. 30.3 TUEL). Según la circular 17102/127/1 del Ministerio del Interior, si en este caso los Entes Locales no cumplen esa obligación, el Estado o la Región pueden recurrir a los procedimientos sustitutivos previstos en supuestos de incumplimiento de actos locales debidos. En todo caso, esta posibilidad deberá ser replanteada a la luz de las novedades introducidas por la Reforma Constitucional.¹⁶¹

244. El convenio ha de establecer los fines, la duración, las formas de participación de los Entes Locales implicados, sus relaciones financieras y las obligaciones recíprocas. A estos contenidos pueden sumarse otros facultativos, según las circunstancias de cada caso (modalidades de prestación del servicio, relaciones y garantías de los usuarios, etc.). Si la convención es obligatoria, el TUEL limita tanto el tiempo como el objeto de la misma. Debe referirse a un solo servicio o función o, si son más, describir de manera detallada y minuciosa los servicios u obras objeto del convenio.¹⁶² Se trata, no obstante, de un requisito discutido, pues la Ley se limita a señalar que: "para la gestión a tiempo determinado de un específico servicio o para la realización de una obra...".

159 *Ibidem*, pp. 97-100.

160 Novedad introducida por la Ley 265/1999, al reformar la Ley 142/1990.

161 Vandelli, *Il sistema...*, *op. cit.*, p. 144.

162 Almeida Cerredá, *op. cit.*, pp. 126.

2.3.2. Los Acuerdos de programa

245. El Acuerdo de programa tiene su origen en los “contratos de programa” regulados por el Derecho comunitario y en las figuras análogas desarrolladas en otros países europeos (*contracts plan*). Diversas leyes lo introdujeron primero como instrumento de colaboración en determinados sectores y, después, la Ley 142/1990 (integrada después en el TUEL) estableció un modelo general, convirtiéndolo en un recurso ordinario de la acción administrativa. La figura ha sido también prevista y regulada por regiones especiales como Valle de Aosta (art. 105 Ley regional 7/1998, de 7 de diciembre).

246. Esta técnica articula una *relación vertical* entre sujetos de diversos niveles para coordinar y simplificar la programación y/o realizar actuaciones concretas. Pueden suscribirlo dos o más entes territoriales (en particular, municipios, provincias, regiones y Estado: art. 34.1 TUEL); y representa un cauce para concentrar en un único proceso decisorio a todos los entes públicos titulares de un segmento de las competencias concernientes a un objeto determinado.¹⁶³ La circunstancia de que la Ley se refiera sólo a administraciones públicas ha llevado a la doctrina mayoritaria y a la jurisprudencia a excluir la posibilidad de que los particulares puedan ser parte. Pero, al margen de que leyes posteriores han previsto esta posibilidad, es claro que una gestión eficaz en términos de tiempo y esfuerzo requiere la consideración de la globalidad de los intereses implicados. Por eso se dice que los particulares han de poder participar, al menos indirectamente, a través de audiencias y la posibilidad de que se adhieran al acuerdo una vez suscrito por las entidades públicas correspondientes.¹⁶⁴

247. En cuanto al *procedimiento*, hay una fase de preparación impulsada por el presidente de la Provincia o la Región o el alcalde a través de la convocatoria de todas las administraciones interesadas a una conferencia. El procedimiento concluye con la suscripción del acuerdo, que será perfectamente válido y eficaz aunque no haya sido firmado por todas las autoridades convocadas.¹⁶⁵

248. En cuanto al *objeto* de esta técnica convencional, es clara la voluntad del legislador de favorecer su utilización sin introducir límites y restricciones. Por eso la Ley se limita a señalar que los acuerdos sirven para “definir y realizar obras, actuaciones y programas de actuación” (art. 34 TUEL). Su ámbito prototípico es el de las materias caracterizadas por la confluencia de varios sujetos públicos con diferentes competencias e intereses muchas veces contrapuestos. Así, por ejemplo, las actuaciones relacionadas con la movilidad en una zona determinada, que requiere de la coordina-

163 *Ibidem*, p. 129

164 *Ibidem*, pp. 140-151.

165 Se trata, no obstante, de una posición discutida tanto en doctrina como en jurisprudencia. Cfr. Almeida Cerredá, *ibidem*, p. 159.

ción del transporte por carretera, las líneas de autobús, la construcción de carreteras, la protección del medio-ambiente, etc.¹⁶⁶

249. En relación con el *contenido*, la Ley deja un amplio margen de maniobra a las entidades implicadas. En todo caso, deben especificar el objeto, los fines, los plazos, la financiación, las modalidades de ejecución y el régimen del *collegio di vigilanza* al que corresponde supervisar el cumplimiento del acuerdo. Se ha previsto, además, la posibilidad de establecer procedimientos arbitrales y poderes sustitutivos en caso de incumplimiento (art. 34.2).

250. Hay que señalar, en fin, que el Acuerdo de programa se diferencia de la *conferenza di servizi*, regulado como instrumento general de colaboración en la Ley 241/1990 (art. 14). La Conferencia simplifica varios procedimientos decisorios de diferentes administraciones públicas, concentrándolos; pero no implica ningún otro género de obligación ni presenta un valor organizativo: a diferencia del Acuerdo de programa, la conferencia de servicios no instaura una relación de colaboración entre los diferentes sujetos participantes.

3. La colaboración política

3.1. Planteamiento

251. Bajo el epígrafe de “colaboración política” va a estudiarse la participación de las entidades locales en los procesos de toma de decisiones de la Unión Europea, el Estado y la Región. Nos referimos a los cauces institucionalizados para un tipo de colaboración que puede distinguirse de la de carácter administrativo. Mediante los instrumentos de participación local no es ya que las administraciones públicas aúnen esfuerzos y, desde el ejercicio de las propias competencias, alcancen acuerdos o acomoden su actuación a criterios comunes, que es la razón de ser de la colaboración administrativa; sino que las entidades locales intervienen en la elaboración de decisiones para cuya aprobación carecen por completo de competencia. Esta forma de participación tiene, por tanto, un carácter eminentemente político y se caracteriza por la circunstancia de que los participantes intervienen con mayor o menor intensidad en el debate que suscita la elaboración de un acto para cuya adopción es competente otro sujeto.

252. Otros países europeos han previsto mecanismos de este tipo, pero Italia es el que más los ha desarrollado (y regulado), de lo que es significativa expresión la circunstancia de que la Ley Constitucional 3/2001 haya previsto la participación local, tanto en los procesos decisorios del Estado (comisión parlamentaria para Asuntos Regionales) como de la Región (Consejo de Autonomías Locales). También que la reforma constitucional finalmente rechazada en el referéndum de 25 y 26 de junio de

166 Vandelli, *Il sistema...*, *op cit.*, p. 145.

2006, previera la inclusión en el “Senado federal” de la República de representantes locales, con voz, aunque sin derecho de voto. La cuestión de la participación local asume así una relevancia constitucional de la que carece en los ordenamientos de nuestro entorno.

3.2. Las asociaciones municipalistas, pieza clave de la colaboración política

3.2.1. Introducción

253. En Italia son varias las asociaciones encargadas de representar los intereses locales frente a las demás instancias territoriales. Creada a principios del siglo XX, la *Associazione Nazionale Comuni d'Italia* (ANCI),¹⁶⁷ con sede en Roma, congrega la mayor parte de las municipios cisalpinos (6.400). De la misma época es la *Legge delle Autonomie Locali* (LAL),¹⁶⁸ de la que forman parte cerca de 2.500 entidades locales; y la *Unione Province d'Italia* (UPI)¹⁶⁹ que, constituida en 1908, representa a todas las provincias italianas, incluidas las Autónomas de Trento, Bolzano y Aosta. Más modernas son la *Unione Nazionale di Comuni, Comunità ed Enti Montani* (UNCCEM)¹⁷⁰ y la *Associazione Nazionale Piccoli Comuni d'Italia* (ANPCI).¹⁷¹ La primera, creada en 1956, incluye 356 comunidades montañas, 4.201 municipios total o parcialmente montañosos y otras administraciones provinciales y entidades que operan en la montaña. La segunda representa a municipios de menos de 5.000 habitantes y surgió en 1997 como reacción a la escasa atención a las realidades municipales de reducidas dimensiones por parte del Gobierno y la propia ANCI. Hay, a su vez, las asociaciones de ámbito regional que se integran en la estructura de las asociaciones municipalistas de ámbito nacional, conservando autonomía, pero sujetas a importantes poderes sancionadores y de control.

254. Estas asociaciones cumplen tareas de defensa y promoción de los intereses de los Entes Locales asociados; y algunas de ellas tienen encomendada la función de designar a los representantes locales que, integrados en determinadas *Conferenze* del Estado, informan borradores normativos entre otros instrumentos. De este modo, se ha desarrollado en el ámbito estatal un sistema de participación orgánica que, según veremos, se apoya decididamente en la tupida red de asociaciones municipalistas italianas para suplir la ausencia de una representatividad local en el Senado. De este modo, ha llegado a ocupar un lugar central dentro la organización territorial italiana la denominada Conferencia Unificada (*Conferenza Unificata*) o Conferencia Estado-Regiones-Ciudades y Autonomías Locales (*Conferenza Stato-Regioni-Città-Autonomie Locali*).

167 <http://www.anci.it/>.

168 <http://www.legautonomie.it>.

169 <http://upinet.hostmap.eu/>.

170 <http://www.uncem.it/>.

171 <http://www.anpci.it/>.

3.2.2. La Associazione Nazionale Comuni d'Italia

255. Según sus estatutos,¹⁷² son socios de la ANCI los municipios, las Ciudades Metropolitanas, las asociaciones de municipios, las uniones de municipios y otras entidades de "derivación municipal" que abonen la cuota de inscripción (art. 2.1); cuota de la que, sin embargo, están exentos los municipios de menos de 100 habitantes (art. 29.4). La ANCI es una Asociación de base regional que integra las denominadas "ANCI regionales", a las que se les reconoce "plena autonomía" y capacidad para desarrollar líneas y políticas propias (art. 33.1). No obstante, para poder adherirse a la Asociación Nacional y, con ello, participar en sus procesos decisorios y obtener la correspondiente financiación (según el art. 30.1, el 55% de los ingresos obtenidos a partir de las cuotas sociales corresponden a las asociaciones regionales), las Asociaciones regionales deben "adaptar sus propios ordenamientos y reglamentos a los principios y las normas del Estatuto de ANCI" (art. 2.2). No obstante, este estatuto establece una previsión particular para las asociaciones de la Provincia Autónoma de Bolzano (*Consorzio dei Comuni e della Provincia di Bolzano-Sudtiroler Gemeindeverband*), la Región Autónoma de Valle de Aosta (*Consorzio degli Enti locali della Valle d'Aosta-Consortium des Collectivités locales de la Vallée d'Aoste*) y la Provincia de Trento (*Consorzio dei Comuni della Provincia di Trento*). Se establece que tales asociaciones representan la ANCI en sus respectivos ámbitos territoriales (art. 33.2).

256. La Asociación Nacional tiene una estructura ciertamente compleja. Se compone de la *Asamblea "congresuale"*, que se reúne cada cinco años para elegir al *presidente* y otros órganos de la asociación; la *Asamblea general*, que tiene competencias de dirección y programación; el "*Consiglio*" nacional, del que forman parte los alcaldes de los municipios que son capital provincial o regional y que cumple funciones de programación, aprobación de presupuestos y administración extraordinaria; el *Comité directivo*, responsable de la administración ordinaria y titular de todas las competencias no expresamente atribuidas a otros sujetos; el *secretario General*, que supervisa el regular funcionamiento de la asociación y vigila el cumplimiento de las decisiones de sus órganos. Está, además, la *Conferencia de presidentes de las Asociaciones Regionales*, que informa los estatutos regionales y el presupuesto de la Asociación Nacional; la *Conferencia de "Consigli" municipales*, que asegura la presencia de tales *Consigli* en "la vida de la Asociación"; la "*Consulta*" de los municipios pequeños, para asegurar la coordinación de las iniciativas de protección y valorización de las realidades municipales de pequeñas dimensiones; el *Coordinamento de las Ciudades Metropolitanas*, que asegura la coordinación de las iniciativas destinadas a proteger y valorizar las realidades metropolitanas; el "*Coordinamento*" Nacional de las Uniones de Municipios, para el desarrollo del asociacionismo intermunicipal; y el *Colegio de Revisores Contables*.

257. Las ANCI regionales tienen reconocida la "autonomía estatutaria" (art. 34), aunque dentro de los límites que fija el Estatuto de la Asociación general. Conforme a

172 Publicados en <http://www.anci.it/index.cfm?layout=detttaglio&IdSez=2425&IdDett=39>.

estos, corresponde a las Asociaciones regionales elaborar sus propios estatutos y sus reformas, y al *Consiglio* Nacional de la ANCI aprobarlos, previa audiencia de la Conferencia de presidentes de las Asociaciones Regionales (art. 33.9). Los órganos de las Asociaciones regionales son la Asamblea, constituida por todos los municipios individuales o asociados u otros entes de derivación municipal de la Región que sean socios; el *Consiglio* regional, el Comité Directivo y el presidente. Para la realización de proyectos e iniciativas específicas en su Región, la Asociación regional puede establecer una cuota añadida a la anual fijada por el *Consiglio Nazionale*. Pero tal cuota no puede superar el 50% del importe de la ordinaria. En todo caso, el *Consiglio Nazionale* debe aprobar los eventuales incrementos de las cuotas adicionales regionales. Las relaciones financieras de las asociaciones de Bolzano, Trento y Valle de Aosta se rigen, no obstante, por un acuerdo específico con la ANCI (art. 36). Se prevé, a su vez, que un reglamento aprobado por el *Consiglio Nazionale*, a propuesta de la Conferencia de presidentes, regule el sistema de controles y sanciones en supuestos de incumplimiento de las reglas estatutarias e incorrecta gestión financiera (art. 37). Aunque el propio estatuto establece que, si las asociaciones regionales dejan de trasladar al *Consiglio Nazionale* sus Presupuestos –aprobados por el órgano competente y certificados por el Colegio de Revisores–, se suspenderán las contribuciones financieras. En supuestos de incumplimiento grave, el *Consiglio Nazionale* puede incluso, previa audiencia de la Conferencia de presidentes, disolver los órganos electos de la Asociación regional y nombrar un comisario extraordinario, que convoca la Asamblea para la realización de las actuaciones correspondientes (art. 38).

258. La ANCI desarrolla dos tipos de tareas (art. 1). Cumple, de un lado, tareas de apoyo a los municipios asociados: asesoría, asistencia, promoción de estudios sobre problemas de su interés, fomento y coordinación de relaciones internacionales. De otro, participa, en representación de sus socios, en órganos del Estado y de las regiones. Esta participación, aunque estaba ya prevista en leyes de los años setenta y ochenta, ha sido reorganizada por leyes recientes, canalizándose ahora, fundamentalmente, a través de la Conferencia Estado-Ciudades y Autonomías Locales y la Conferencia Estado-Regiones-Ciudades y Autonomías Locales. Las ANCI regionales cumplen estas funciones dentro de su ámbito territorial.

3.3. La participación local en las decisiones de la Unión Europea

3.3.1. El Comité de las Regiones

259. Desde los años ochenta, la Unión Europea se ha esforzado por entablar un diálogo directo, sin la intermediación de los Estados miembros, con las entidades locales y regionales. Ante la carencia inicial de toda presencia institucional de éstas en las Comunidades Europeas, se han abierto vías tanto informales, a través de reuniones como representantes locales y regionales, como institucionales, mediante la creación de órganos. En relación con éstas últimas, las Comunidades instauraron en 1988 el Consejo Consultivo de los Entes Regionales y locales (Decisión 88/487/CEE, de 24 de junio). Después, en 1992, con ocasión de la aprobación del Tratado de Ma-

astricht, se creó el Comité de las Regiones (CoR), que ha supuesto el avance más significativo en cuanto a la participación directa de las colectividades locales y regionales en el marco institucional comunitario. Se trata de un órgano consultivo de las instituciones comunitarias, compuesto por representantes de los Entes Locales y regionales, nombrados por el Consejo por unanimidad a propuesta de sus respectivos Estados miembros. Ha desarrollado una ingente actividad en el marco de las competencias que tiene atribuidas, que han ido aumentando al hilo de las sucesivas reformas de los Tratados constitutivos. A Italia le corresponden 24 puestos de los 344 que componen el Comité (los mismos que Alemania, Francia y Reino Unido; 3 más que España y Polonia). De esos puestos, 13 son de representantes regionales y 11 para cargos locales. Estos últimos son alcaldes (3), presidentes provinciales (4) o miembros de Asambleas municipales (2) o provinciales (2).

3.3.2. Las técnicas de participación local de la Ley 11/2005, de 4 de febrero

260. En los últimos años, las asociaciones municipalistas italianas e, incluso, la doctrina administrativista vienen reivindicando medidas y mecanismos que de alguna manera incorporen el mundo local en la tarea de fijar la posición nacional en los asuntos que son objeto de negociación en las instituciones comunitarias.¹⁷³ Se reclama, en relación con la fase ascendente del Derecho comunitario, que la atención deje de focalizarse en la intervención de las regiones. La Ley 11/2005, de 4 de febrero,¹⁷⁴ ha intentado responder a esta exigencia, integrando a los Entes Locales en los circuitos decisionales nacionales en materia comunitaria.

261. Según su artículo 1, la Ley “regula el proceso de formación de la posición italiana en la fase de preparación de los actos comunitarios y de la Unión europea y garantiza el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a la Unión Europea de conformidad con los principios de subsidiariedad, proporcionalidad, eficiencia, transparencia y participación democrática”. La Ley concreta los mecanismos de participación regional (arts. 2, 5 y 17) y local (art. 6 y 18) en la fase ascendente del Derecho comunitario. En lo que aquí interesa, dispone que el presidente del Consejo de ministros ha de trasladar los proyectos de actos comunitarios y de la Unión Europea así como las actuaciones preparatorias de los mismos, incluidos los Libros Blancos, Libros Verdes y Comunicaciones de la comisión, y sus modificaciones a la Conferencia correspondiente y, a través de ésta, a las asociaciones representativas de las entidades locales, cuando traten cuestiones de “particular relevancia” de los ámbitos competenciales de los Entes Locales. Las asociaciones referidas pueden trasladar al presidente del Consejo o al ministro de Políticas Comunitarias observaciones so-

173 Cfr. A. Scrimali, “La partecipazione degli enti infraregionali all’elaborazione delle scelte nazionali in materia comunitaria. Note minime al d.d.l. Buttiglione”, *Istit. Feder.*, núm. 1, 2004.

174 De “Normas generales sobre la participación de Italia al proceso normativo de la Unión Europea y sobre los procesos de ejecución de las obligaciones comunitarias”.

bre tales proyectos y actuaciones así como solicitar que éstos sean debatidos en el seno de la Conferencia Unificada. El Gobierno, cuando no haya recibido tales observaciones dentro del plazo fijado en el acto por el que se trasladan los proyectos o actuaciones de que se trate o, en ausencia de plazo, el día anterior a la discusión en sede comunitaria, puede realizar las actuaciones necesarias para adoptar los actos comunitarios. Por otro lado, se señala que el presidente del Consejo de ministros o el ministro de Políticas Comunitarias convoca al menos una vez al año o también a instancia de las asociaciones representativas de entidades locales o de los Entes Locales interesados, una sesión especial de la Conferencia, dedicada al tratamiento de las políticas comunitarias de interés para las entidades locales. Para el cumplimiento de las obligaciones de transmisión e información derivadas de la Ley, pueden utilizarse medios informáticos (art. 19).

262. El texto ha sufrido cambios en relación con el proyecto presentado en la Cámara de Diputados por el ministro de Políticas Comunitarias, conjuntamente con el ministro del Interior y el ministro de Asuntos Regionales, el 2 de septiembre de 2002. El más significativo es la exclusión de la obligación por parte del presidente del Consejo de trasladar también las actuaciones mencionadas a todos y cada uno de los Entes Locales italianos, valiéndose al efecto de la Administración periférica; y el derecho de todos estos entes a elevar al presidente del Consejo o al ministro de Políticas Comunitarias sus observaciones. Se mantiene, en cambio, el requisito de la "*particolare rilevanza*" y que el presidente del Consejo de ministros sea el encargado de comprobar su concurrencia para poner en marcha los mecanismos de participación local establecidos. Tales aspectos habían sido objeto de crítica por parte de la doctrina, que veía en ellos el riesgo de una "deriva centralista" que podía impedir la intervención efectiva de las entidades locales en los circuitos decisionales nacionales en materia comunitaria.¹⁷⁵

263. En todo caso, la experiencia italiana pone de manifiesto cómo la participación de las Corporaciones locales en asuntos internos constituye un *prius* respecto de la participación en la fase ascendente del Derecho comunitario. Una consideración especial de las entidades locales por parte del Estado en la fase ascendente constituye un *posterius*, pues, lógicamente, la búsqueda de los instrumentos con que garantizar la participación local en este caso ha de inspirarse en los mecanismos que debieran colocar al Gobierno local en una posición de influencia en el diseño de las políticas internas. Tales instrumentos son, en el Derecho italiano, las Conferencias que suplen la falta de representatividad territorial del *Senato*. El legislador cisalpino confía en ellas –particularmente la que reúne a representantes de los tres niveles territoriales– para implicar a las entidades locales en los asuntos estatales que les afectan. Por eso no es de extrañar que confíe de nuevo en las Conferencias cuando se trata de involucrarlas en el proceso de fijación de la formación de la voluntad nacional ante las instituciones comunitarias.

175 Scrimali, *op. cit.*, pp. 193-194.

3.4. La participación local en las decisiones del Estado

3.4.1. Planteamiento

264. En el Derecho italiano la cuestión de la participación local en los procesos decisivos estatales se ha planteado en términos muy peculiares, casi en abierta oposición al modelo alemán. La Constitución italiana establece que las entidades locales forman parte de la estructura territorial del Estado en su conjunto, no sólo de la de las regiones (art. 114). Sobre esta base, se han potenciado, tradicionalmente, los cauces de relación de las entidades locales con el Estado, a diferencia de lo ocurrido en el Derecho alemán, donde la *relación genética* del Gobierno local se ha establecido con los Estados federados, pues la estructura territorial de la República Federal se resuelve en dos niveles, el *Bund* y los *Länder*, y las entidades locales forman parte de la organización territorial estos últimos.

265. Por eso en Italia viene cultivándose un modelo de *relación triangular*, basado en contactos simultáneos y paralelos entre representantes de los tres niveles territoriales y en el reconocimiento de la capacidad de uno de ellos para defender y representar sus propios intereses. Es el sistema que el profesor Luciano Vandelli denomina modelo de "autonomismo cooperativo";¹⁷⁶ un sistema disímil del de *relación secuencial* establecido en Alemania, donde, por lo general, las entidades locales sólo se relacionan con los *Länder* y son estos los que, a través, principalmente, de la Cámara de representación de los Estados federados, el *Bundesrat* o Consejo Federal, participan en los procesos normativos del *Bund*.¹⁷⁷ La mejor expresión de este modelo de relaciones triangulares es la Conferencia Unificada.

266. No obstante lo dicho, a finales de los años 90, surgió un movimiento político y doctrinal, encabezado por los presidentes de todas las regiones italianas¹⁷⁸ y los profesores Marco Cammelli y Roberto Bin,¹⁷⁹ favorable a sustituir el modelo de relación triangular por el de relación secuencial propio del sistema alemán. La idea es que las

176 "Las autonomías locales italianas hacia una nueva ordenación entre Estado y regiones", en AA.VV, *Anuario del Gobierno Local 2006*, FDGL-IDP, Barcelona 2007, pp. 215-219.

177 Cfr. S. Díez Sastre, "La participación de los Entes Locales en los procedimientos de elaboración de normas en Alemania", AA.VV, *Anuario del Gobierno Local 2005*, FDGL-IDP, Barcelona 2006.

178 Su punto de vista tuvo reflejo concreto en la propuesta aprobada en 1996 por la Conferencia de presidentes de instituir una auténtica Cámara regional de representación local dotada de plenas competencias legislativas en materias de interés local que se concretaban en un poder de veto de las propuestas y proyectos de Ley, superable con la mayoría absoluta de la Asamblea Regional, sin perjuicio de la facultad del órgano de representación de recurrir la Ley regional ante la Corte Constitucional. Sobre esta propuesta, L. Violini, "Il Consiglio delle Autonomie organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione", *Le Regioni*, año XXX, núm. 5, octubre 2002, pp. 1007 ss.

179 Vid. R. Bin, "L'amministrazione coordinata", *Le Regioni*, 2005, núm. 5, p. 1009, donde el autor se atribuye, junto a M. Cammelli y N. Falcon, la paternidad del Consejo de las Autonomías en el marco del "proyecto Emiliano" de federalismo.

entidades locales deberían concebirse como parte, no del Estado, sino de las regiones; y que, consecuentemente, habrían de limitarse las relaciones de los Entes Locales con el Estado. Correlativamente, se reivindica la creación de una Cámara de representación local que desenvuelva a nivel regional las funciones que corresponden al Senado y la Conferencia Unificada en el ámbito estatal. Estas propuestas han tenido sólo parcialmente reflejo en las reformas con que se ha abierto camino el siglo XXI. Tales reformas están adoptando una solución de compromiso entre el modelo originario de relación triangular y las propuestas de inspiración germánica de relación secuencial.

267. Por un lado, lejos de desaparecer, se han fomentado las relaciones del Estado con las entidades locales conjuntamente con las regiones. La reforma constitucional de 2001, no sólo mantiene, sino que afirma con más claridad la triple estructuración de la República italiana en la nueva redacción dada al artículo 114. No se ha producido, por tanto, la *interiorización* de las entidades locales en las regiones que estaba en la base de las propuestas favorables al modelo de relación secuencial. Antes bien, la reforma constitucional, coherentemente con la organización territorial que establece, ha previsto, la creación de una comisión legislativa parlamentaria compuesta por representantes locales y regionales, lo que viene a reforzar el modelo de relación triangular. Además, la Conferencia Unificada, no es que no se haya suprimido, es que ha sido potenciada por el Acuerdo 576/2002 y las leyes 131/2003 y 4/2005, que han incrementado sus cometidos. A su vez, hay un dato muy significativo en este sentido: en Italia, a diferencia de lo ocurrido en Alemania, ha estado a punto de prosperar una propuesta de reforma constitucional por la que el Senado se transformaba en Cámara representativa, no sólo de las regiones, sino también de las entidades locales. Aprobada el 18 de noviembre de 2005, la reforma establecía que cada Región (a través del Consejo de Autonomías Locales) elegiría a un número determinado de representantes locales entre los alcaldes y los presidentes provinciales que tendrían voz en el Senado, pero no derecho de voto.

268. Pero hemos dicho que las reformas recientes del Derecho italiano incluyen también elementos propios del modelo de relación secuencial que, en línea con el sistema alemán, potencia los cauces de comunicación Entes Locales-Regiones. Así, la reforma constitucional de 2001 incluyó un cuarto apartado en el artículo 123 de la Constitución que dispone que los Estatutos regionales han de crear el *Consiglio delle Autonomie Locali*. Los nuevos Estatutos de Autonomía y las leyes regionales han creado y regulado estos Consejos. Como veremos, el Consejo de las Autonomías Locales no es una Cámara de representación, pero lo parece. No dispone de poderes de veto *stricto sensu*, pero puede dificultar la tramitación de determinadas leyes. Es, pues, un Senado regional *atrofiado* o *in nuce* cuyo sentido no es eliminar los cauces de colaboración entre las entidades locales y el Estado, pero sí dinamizar los de las primeras con las regiones bajo el entendimiento de que a éstas les debe corresponder un papel preferente.¹⁸⁰

180 La calificación del Consejo como Senado *atrofiado* es de M. Cosulich, "La rappresentanza degli enti locali: Conferenza o Consiglio?", *Istituzioni del federalismo*, núm. 1, 2001, p. 229.

3.4.2. La Conferencia Estado-Ciudades y Autonomías Locales

269. En Italia, el órgano de colaboración de las administraciones estatal y local es la Conferencia Estado-Ciudades y Autonomías Locales (*Conferenza Stato-Città e Autonomie Locali*), creada por acto administrativo en 1996 y dotada de carta de naturaleza legal un año después, con el Decreto Legislativo 281/1997.¹⁸¹ Se compone de algunos altos cargos del Gobierno italiano (los ministros de Asuntos Regionales, Interior, Salud, Infraestructuras y Transportes y Economía y Finanzas), los presidentes de la ANCI, la UPI y la UNCEM; catorce alcaldes designados por la ANCI, cinco de los cuales representan a las ciudades "metropolitanas"; y seis presidentes de provincias designados por la UPI.

270. La Ley atribuye a la Conferencia multitud de funciones tendentes a facilitar la colaboración político-administrativa en asuntos de interés local. No obstante, su importancia en la dinámica política ha decrecido con la creación de la Conferencia Unificada, a la que me refiero a continuación. En todo caso, le corresponde favorecer las relaciones entre el Estado y las autonomías locales; desarrollar actividades de debate, información y estudio de asuntos ligados a la política general que pueden incidir en funciones propias o delegadas de las entidades locales o en las transferidas por el Estado o las regiones en virtud del principio de subsidiariedad, adecuación y diferenciación; promover el intercambio de datos y las iniciativas de mejora en la eficiencia de los servicios públicos locales; facilitar la aprobación de acuerdos; examinar, discutir y proponer resoluciones sobre la organización y el funcionamiento de los Entes Locales (incluidos los aspectos relativos a la política financiera y de recursos humanos e instrumentales), la actividad de gestión y prestación de servicios públicos y cualquier otra cuestión sometida a su consideración por el Gobierno a petición propia o a instancia de los presidentes de la ANCI, la UPI y la UNCEM. Además, la Conferencia recibe la comunicación de las resoluciones gubernamentales que, por ser inaplazables, han sido adoptadas sin ser previamente notificadas al ente local interesado; solicita la revisión de los actos del Gobierno contrarios a las normas y tratados internacionales o al Derecho comunitario, los que ponen en grave peligro la seguridad pública y los que amenazan la unidad jurídica o económica o los niveles básicos pres-

181 Sobre la estructura, composición y funciones de este órgano, G. Vesperi, *Gli enti locali*, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. 93 ss.; W. Anello y G. Caprio, "I difficili rapporti tra centro e periferia. Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città-Autonomie locali e Conferenza Unificata", en *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 1998, pp. 47-61; M. Cosulich, "Le altre Conferenze. Le esperienze delle Conferenze permanenti Regione-autonomie locali", en *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 1998, pp. 67-84; G. di Cosimo, "Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza Unificata (passando per la Stato-Città)", en *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 1998, pp. 11-26; O. Gaspari, "L'attività della Conferenza Stato-Città e autonomie locali. Una scheda informativa", en *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 1998, pp. 43-46; A. Piraino, "La costituzionalizzazione (diretta ed indiretta) del sistema delle conferenze (art. 118.3)", *Federalismi.it*, 2/2006, pp. 1-9. Véase también la página oficial del Gobierno italiano (<http://www.governo.it>), donde figuran, además, los documentos adoptados por la Conferencia durante los últimos años.

tacionales vinculados a los derechos civiles y sociales; y propone al presidente del Gobierno el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad contra estatutos o leyes regionales. La Ley 4/2005 encomienda a la Conferencia nuevas funciones con el fin de articular la participación de las entidades locales dentro del proceso normativo comunitario.

3.4.3. La Conferencia Unificada o Estado-Regiones-Ciudades y Autonomías Locales

271. La Conferencia Unificada fue instituida por el DLeg 281/1997, de 28 de agosto, como foro de encuentro de autoridades de las diferentes administraciones territoriales.¹⁸² Recibe esta denominación legal porque sus miembros son los de la Conferencia Estado-Regiones, instituida en 1983 para el debate de asuntos regionales; y de la Conferencia Estado-Ciudades y Autonomías Locales. Se trata de un órgano de composición mixta, integrado por representantes estatales, regionales y locales, que cumple un rol fundamental, pues viene a colmar la deficiente representatividad territorial del Senado italiano y que tiene el objetivo primordial de implicar a todos los niveles territoriales de la República italiana en los procedimientos de elaboración de relevantes normas estatales.¹⁸³

272. Los representantes locales que, por serlo de la Conferencia Estado-Ciudades, forman parte de la Conferencia Unificada son los presidentes de la ANCI, la UPI y la UNCEM; catorce alcaldes designados por la ANCI, cinco de los cuales representan a las ciudades “metropolitanas”; y seis presidentes de provincias designados por la UPI. Los representantes regionales de la Conferencia Estado-regiones que, en su calidad de tales, son miembros de pleno Derecho de la Conferencia Unificada son los presidentes de las regiones y provincias Autónomas de Trento y Bolzano.

273. La Conferencia funciona, tendencialmente, como una cuasi-Cámara de representación territorial que cumple la ambiciosa finalidad de asegurar la intervención de los gobiernos regionales y locales en la definición de la política nacional, debiendo informar algunas de las políticas y propuestas normativas más significati-

182 El régimen jurídico de la Conferencia se ha completado con las previsiones establecidas en el Acuerdo 576/2002, de 20 de junio, que le dota de otras competencias, y en la Ley 131/2003, de 5 de junio, para la Adecuación del Ordenamiento de la República a Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre, que, reforzando el “autonomismo cooperativo” del sistema italiano (L. Vandelli, “Las autonomías locales todavía entre el difícil desarrollo de la reforma constitucional y nuevas propuestas”, trad. Alfredo Galán Galán, en AA.VV, *Anuario del Gobierno Local 2003*, FDGL-IDP, Barcelona, 2004, p. 350), la configura como sede para la celebración de acuerdos y pactos y elaboración de informes en determinados supuestos (art. 2.3 y 5; arts. 7.2 y 8.6). Hay que tener en cuenta también las funciones que le atribuye la Ley 4/2005 con el fin de asegurar la participación local en la fase ascendente del Derecho comunitario.

183 G. Vesperini, *Gli enti locali*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 95.

vas del Estado.¹⁸⁴ Así, en virtud del Acuerdo 20 de junio 2002, núm. 576, la Conferencia constituye la sede en la que se realizan los pactos interinstitucionales entre el Estado, las regiones y las entidades locales para el desarrollo de la reforma del Título V de la Constitución, aprobada por Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre. Pero, además, debe informar preceptivamente el proyecto de Ley Presupuestaria, el proyecto de Ley de Acompañamiento, el Documento de Programación Económica y Financiera; los borradores de Decretos Legislativos por los que se transfieren recursos y competencias a las entidades locales, la política de personal y los procesos de reorganización y movilidad funcional ligados a las transferencias de competencias a las regiones y a los Entes Locales; y cualesquiera otros asuntos de interés regional y local que plantee el presidente del Consejo de ministros a título propio o a instancia de las autonomías regionales o locales. Además, el legislador italiano ha evitado la innecesaria duplicidad de informes estableciendo que los asuntos objeto de análisis deben trasladarse necesariamente a la Conferencia Unificada cuando esté previsto que sean debatidos tanto en la Conferencia de Estado-regiones como en la Conferencia de Estado-Ciudades y Autonomías locales.

274. La Conferencia desempeña, además, funciones de coordinación y colaboración administrativa. En particular, promueve y sanciona pactos y acuerdos entre el Gobierno, las regiones y las entidades locales al objeto de coordinar el ejercicio de sus competencias respectivas y lograr la armonización legislativa; elabora proyectos de acción conjunta; asegura el intercambio de datos entre el Gobierno, las regiones y las entidades locales; formaliza protocolos de actuación; y define los objetivos de la Agencia de Servicios Sanitarios Regionales. Le corresponde también la designación de los representantes locales y regionales en los órganos de composición mixta de la ANCI, la UPI, la UNCEM; así como supervisar la ejecución del Acuerdo institucional entre el Estado, las regiones y las entidades locales para la reforma del Título V de la Constitución.

184 En este sentido, Anello y Caprio (*op. cit.*, p. 58) han insistido en que lo deseable sería que pudieran residenciarse en el Senado, con participación de representantes locales, todos los debates político-institucionales. Prueba de que la Conferencia Estado-Regiones-Ciudades pretende hacer las veces de un Senado representativo de los tres niveles territoriales de la República es la Reforma constitucional aprobada el 16 de noviembre de 2005 en el Senado, rechazada en referéndum popular de 25 y 26 de junio de 2006. Tal reforma, a la vez que preveía la transformación de la Cámara en un Senado Federal que incluye representantes de las entidades locales, dejaba de referirse a la Conferencia Unificada, dando rango constitucional tan sólo la Conferencia Estado-regiones y la Conferencia Estado-Ciudades. Sentado lo anterior, hay quien considera que el Senado Federal y la Conferencia Unificada podrían convivir sin que, por ello, se corriera el riesgo de duplicar innecesariamente las sedes de diálogo y negociación entre el centro y la periferia. Así, Piraino, *op. cit.*, pp. 4-8, quien señala que el primero sería la sede en que confluyen representantes territoriales para el ejercicio de la función legislativa; y al segundo le deberían corresponder funciones de consulta, gestión, designación e impulso dotado igualmente de dignidad constitucional.

3.4.4. La comisión parlamentaria para las cuestiones regionales

275. En el referéndum del 25 y 26 de junio de 2006, la ciudadanía no ha respaldado una reforma constitucional que habría reservado un número determinado de puestos del Senado a representantes locales. No obstante, hay una previsión que, aunque no ha sido aún objeto de desarrollo legislativo, podría permitir de algún modo la participación de las entidades locales dentro de Parlamento. Nos referimos al artículo 11 de la Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre, que prevé la creación de una Comisión Parlamentaria para las Cuestiones Regionales (*Commissione Parlamentare per le Questioni Regionali*) entre cuyos miembros se encuentran representantes locales.

276. La comisión está llamada a cumplir una importante función en los procedimientos legislativos habida cuenta de que informa todas las iniciativas legislativas en materias de competencia concurrente (por ejemplo, comercio exterior, protección y seguridad laborales, instrucción escolar, ordenamiento deportivo, alimentación, valorización de bienes culturales y ambientales) y las finanzas locales y regionales (arts. 117.3 y 119 CI). Su dictamen obstaculiza la tramitación, pues si su sentido es negativo o favorable, pero condicionado a la introducción de modificaciones determinadas, se precisa la mayoría absoluta de los componentes de la Asamblea para sacar adelante la iniciativa. En todo caso, para la determinación de las competencias del órgano y el modo en que se integran los Entes Locales, la Constitución se remite a los reglamentos de la Cámara y del Senado.

3.5. La participación local en las decisiones de la Región

3.5.1. Introducción

277. Antes de la reforma de 2001, las regiones instituyeron órganos de colaboración con las entidades locales.¹⁸⁵ El diseño de la mayor parte de ellos se basaba en el modelo estatal de Conferencias (así, en Abruzos, Apulia, Basilicata, Campania, Emilia-Romaña, Lacio, Liguria, Marcas, Molise, Piamonte, Véneto, Cerdeña y Sicilia). Se trataba, pues, de órganos formalmente denominados *Conferencias* insertos en el ejecutivo regional, presididos por el Jefe de éste y dotados de una composición mixta, con representantes de la Región y de los Entes Locales.

278. Frente a este tipo orgánico, se erigió una figura distinta, denominada *Consejo de las Autonomías Locales* (*Consiglio delle Autonomie Locali*), que se insertaba en la Asamblea Regional (*Consiglio regionale*), se componía exclusivamente de representantes locales y estaba facultada para elegir a su presidente y para intervenir duran-

185 No lo hicieron, limitándose, en su caso, a establecer órganos de colaboración de carácter sectorial, las regiones de Calabria, Trentino Alto-Adigio así como las provincias Autónomas de Trento y Bolzano.

te la tramitación de propuestas legislativas de interés para las entidades locales. Se trata del Consejo de las Autonomías de la Región Toscana, concebido como un pilar del régimen local consagrado en su estatuto.¹⁸⁶ Su norma reguladora, además de establecer funciones de colaboración administrativa y propuesta política, concretaba una relevante serie de actuaciones que debían ser obligatoriamente informadas por el Consejo (actos de programación regional, propuestas de ley y reglamento que afecten a la atribución y ejercicio de las competencias locales), a las que se unieron las establecidas en la Ley regional 36/2000, de 21 de marzo (Presupuestos de la región y propuestas de determinación y modificación de las competencias locales, de distribución de competencias entre las regiones y las entidades locales y de creación de organismos o agencias regionales).

279. Otras regiones adoptaron un tipo orgánico intermedio, con elementos tanto del régimen de la Conferencia regiones-Ciudades como del Consejo de Autonomías Locales (Lombardía, Umbría, Friuli-Venecia Julia y Valle de Aosta). Con el primer tipo compartían el nombre de Conferencia y el dato de su integración en el ejecutivo regional. Con el segundo, su composición exclusivamente local y el reconocimiento al órgano de la facultad de elegir a su propio presidente.

280. La Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre, al reformar el Título V de la Constitución de 1948, ha reforzado la colaboración con las entidades locales, añadiendo al artículo 123 un cuarto párrafo que dispone que “en las regiones, el Estatuto regula el Consejo de las Autonomías Locales como órgano de consulta entre las regiones y las entidades locales”.¹⁸⁷ Pues bien, partiendo de los elementos de la experiencia precedente, la doctrina italiana ha intentado conectar, no sin dificultades, el *nomen iuris* utilizado con la configuración jurídica del órgano al objeto de vislumbrar en qué medida puede derivarse un contenido sustantivo concreto del concepto constitucional “Consejo de Autonomías Locales” que pueda imponerse como obligatorio al legislador estatutario. Se trata, en definitiva, de dibujar la imagen o contenido estereotipado del concepto de Consejo de Autonomía Local para interpretar el alcance del artículo 123.4 de la Constitución italiana.

186 F. Scarlatti, “La cooperazione tra regione ed enti locali: il ruolo del Consiglio delle Autonomie Locali”, en *Principio cooperativo e sistema delle autonomie: attività normative e rapporti organici*, Federalismi.it., núm. 24, 2005, p. 44.

187 En la literatura española hay varios trabajos que se ocupan de estos órganos italianos: M. Vilalta Reixach, *Nuevas formas de participación de los Entes Locales: “El Consejo de Gobiernos Locales”*, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2, 2006, http://www10.gencat.net/drep/binaris/rea2%20VILALTAadigi_tcm112-40012.pdf; *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los Entes Locales en las comunidades autónomas*, Iustel, Madrid, 2007; L. Medina Alcoz y S. Díez Sastre, “La participación de la Villa de Madrid en los procedimientos normativos estatales, autonómicos y europeos”, en AA.VV, Luciano Parejo Alfonso, Juan Bravo Rivera, Cayetano Prieto Romero (coords.), *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid*, Bosch, Madrid, 2007, pp. 353-436.

281. Bajo esta óptica, se han esbozado dos modelos orgánicos, el de la Conferencia y el del Consejo. El primero privilegia las relaciones de los Entes Locales con el ejecutivo regional, mientras que el segundo desarrolla también, con mayor o menor intensidad, las relaciones con la Asamblea legislativa. La Conferencia responde, desde la perspectiva de su composición, a un modelo mixto o dualista, pues se integra por representantes, tanto de las entidades locales como del ejecutivo regional; y el Consejo, en cambio, obedece a un modelo monista, pues sus miembros son únicamente mandatarios locales.

282. Estos dos modelos pueden constituir los estereotipos que resumen la imagen que, en la cultura jurídica italiana, se tenía de los órganos regionales de cooperación local antes de la reforma del 2001 y que, según se dice, pueden emplearse a la hora de determinar el sentido del artículo 123.4 de la Constitución introducido por la Ley Constitucional 3/2001. Pues bien, para algunos autores, el *nomen iuris* elegido por el legislador constitucional (Consejo de las Autonomías Locales) puede interpretarse como la recepción constitucional del modelo de “Consejo” desarrollado por la Región Toscana en lugar del modelo tradicional de Conferencia, lo que podría suponer, en definitiva, elevar al rango constitucional las exigencias de que el órgano se integre en la Asamblea Regional, no en el ejecutivo; que intervenga, no sólo en asuntos de competencia del Gobierno de la Región, sino también en los procedimientos legislativos; y que sus miembros sean, exclusivamente, representantes locales.¹⁸⁸

283. Parece, no obstante, más sostenible la opinión de otros autores que, sin excluir que el modelo toscano estuviera en la *mens legislatoris*, pues el artículo 123.4 emplea la denominación por él consagrada, entienden que la previsión constitucional es una norma abierta que obliga a admitir desarrollos estatutarios distintos, todos ellos igualmente constitucionales.¹⁸⁹ Ciertamente, en su mayoría, las reformas de estatutos aprobadas después de la Ley Constitucional 3/2001 han incardinado el órgano en la Asamblea Regional, como órgano de composición exclusivamente local y poderes de intervención en los procedimientos legislativos. Pero, lo que es una posibilidad admitida por la Constitución, sólo forzando la interpretación del significado de la palabra “Consejo”, puede convertirse en contenido estatuario obligatorio impuesto por la propia Carta Magna.

3.5.2. El Consejo de las Autonomías Locales en los estatutos y leyes regionales

a) Consideraciones generales

284. En razón de la previsión del artículo 123.4 de la Constitución, los nuevos estatutos regionales han previsto la creación del CAL, incluyendo regulaciones más

188 Violini, *op. cit.*, pp. 998-999; G. U. Resigno, *Consiglio delle Autonomie Locali e Costituzione*, Política del diritto, 2003, fasc. 2, p. 237.

189 T. Groppi, “Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle Autonomie Locali”, *Istituto Federalismo*, núm. 6, 2001, pp. 1071-1072.

o menos completas (Abruzos,¹⁹⁰ Apulia,¹⁹¹ Calabria,¹⁹² Campania,¹⁹³ Emilia-Romana,¹⁹⁴ Lacio,¹⁹⁵ Liguria,¹⁹⁶ Lombardía,¹⁹⁷ Marcas,¹⁹⁸ Piemonte,¹⁹⁹ Toscana,²⁰⁰ Umbría).²⁰¹ De este modo, la figura se ha consagrado como sede en la que los intereses, las exigencias y las pretensiones de las entidades locales “hacen sistema”, encontrando una síntesis que les reduce a unidad y, al tiempo, les refuerza, proyectándoles hacia fuera de modo tal que las decisiones regionales puedan tenerles en cuenta.²⁰²

285. En general, todos los estatutos emplean el reenvío a la Ley regional; reenvío ciertamente amplio en el caso de algunas regiones; regiones que, no por casualidad, han aprobado ya, en algún supuesto, Leyes reguladoras del CAL (Apulia,²⁰³ Calabria,²⁰⁴ Cerdeña,²⁰⁵ Lacio,²⁰⁶ Liguria,²⁰⁷ Piemonte.)²⁰⁸ Por otra parte, las regiones de estatuto especial han tratado de adaptarse a las innovaciones institucionales introducidas en las regiones de régimen ordinario, pero, partiendo del criterio de que el artículo 123.4 CI no les afecta, han introducido y regulado el CAL a través de

190 Ley estatutaria de 28 de diciembre de 2006.

191 Ley estatutaria 7/2004, de 12 de mayo.

192 Ley regional 25/2004, de 25 de octubre.

193 Ley estatutaria 8/2004, de 18 de septiembre.

194 Ley regional 13/2005, de 31 de marzo.

195 Ley estatutaria 1/2004, de 1 de noviembre.

196 Ley estatutaria 1/2005, de 3 de mayo.

197 Ley estatutaria 1/2008, de 30 de agosto.

198 Ley estatutaria 1/2005, de 8 de marzo.

199 Ley regional estatutaria 1/2005, de 4 de marzo.

200 Estatuto de la región Toscana, núm. 12/2005, de 1 de febrero.

201 Ley regional 21/2005, de 16 de abril.

202 L. Castelli, “La leale collaborazione fra regione ed enti locali: il consiglio delle autonomie locali”, *Giorn. Dir. amm.*, 2006, fasc. 12, p. 16.

203 Ley regional 29/2006, de 26 de octubre, de disciplina del Consejo de las Autonomías Locales. Particularmente amplio es el reenvío que opera el Estatuto de Apulia, pues se limita a establecer la definición del órgano y el número de sus miembros y a fijar su inclusión en la estructura del Consejo regional, añadiéndose una norma de remisión: “*la legge regionale, approvata nei sessanta giorni successivi alla data di entrata in vigore del presente Statuto, sentite le associazioni di rappresentanza, disciplina le funzioni, i criteri di nomina e composizione, le modalità di elezione e gli strumenti di funzionamento dell'organo, garantendone l'equilibrata rappresentanza territoriale e il pluralismo rappresentativo*”.

204 Ley regional 1/2007, de 5 de enero de institucionalización y disciplina del Consejo de las Autonomías Locales

205 Ley regional 1/2005, de 17 de enero, de institucionalización del Consejo de las Autonomías Locales y de la Conferencia Permanente Regiones-Entes Locales.

206 Ley regional 1/2007, de 26 de febrero, de disciplina del Consejo de las Autonomías Locales.

207 Ley regional 13/2006, de 26 de mayo, por la que se establece el régimen del Consejo de las Autonomías Locales.

208 Ley regional 30/2006, de 7 de agosto, relativa a la institucionalización del Consejo de las Autonomías Locales.

leyes regionales (Bolzano,²⁰⁹ Cerdeña,²¹⁰ Trento,²¹¹ Friuli-Venecia Julia²¹² y Valle de Aosta).²¹³

286. Por otra parte, todos los nuevos estatutos hacen referencia explícita a los principios de subsidiariedad y leal colaboración; principios para cuya concreta plasmación juega un papel fundamental el CAL. Dentro de los estatutos, las regiones han ubicado diversamente las normas referentes al CAL. La *sedes materiae* es el título relativo a las relaciones entre la región y los Entes Locales (Calabria, Campania, Umbría); el Título sobre las Autonomías locales (Emilia-Romaña, Liguria, Marchas y Toscana); la parte dedicada a los instrumentos de colaboración (Abruzos y Lacio) o instituciones de participación (Piamonte) o el título referente a la "Participación y estructura de la subsidiariedad" (Lombardía).

b) La calificación jurídica del Consejo y su autonomía orgánica y funcional

286. La *calificación jurídica* habitual del CAL es *organo di consultazione e di rappresentanza istituzionale degli enti locali* (Abruzos, Calabria, Emilia-Romaña, Lacio, Toscana, Umbría), aunque se usa también la fórmula *sede di partecipazione degli enti locali* (Abruzos, Apulia y Umbría), *organo de partecipazione e consultazione* (Campania), *organo di rilevanza statutaria* (Apulia), *organo rappresentativo delle Istituzioni locali* o las más simples de *organo di consultazione* (Apulia) u *organo permanente di consultazione* (Marcas). En las regiones especiales, se han adoptado parecidas denominaciones: *organo di consultazione e di raccordo* (Bolzano, Friuli-Venecia Julia), *organo di rappresentanza istituzionale* (Cerdeña) y *organo che assicura la partecipazione degli enti locali alle scelte di carettare istituzionale della Provincia* (Trento).

287. Muchos de los nuevos estatutos prevén, casi siempre de modo expreso, la incardinación del CAL, no en el ejecutivo, sino en el *Consiglio* o Asamblea legislativa de la región (Apulia, Calabria, Lacio, Liguria, Marcas, Piamonte, Toscana). Se trata de una opción constitucionalmente posible que tiende a privilegiar las relaciones de las entidades locales con el legislativo regional y a garantizar mayores posibilidades de contacto con las fuerzas políticas de oposición,²¹⁴ y que, quizá,

209 Ley regional 10/2003, de 11 de junio, de disposiciones en materia de Consejo de Municipios.

210 Ley regional 1/2005, de 17 de enero, de institucionalización del Consejo de las Autonomías Locales y de la Conferencia Permanente Región-Entes Locales.

211 Ley provincial 7/2005, de 15 de junio, de institucionalización del Consejo de las Autonomías Locales, parcialmente modificada por Ley provincial 3/2006, de 16 de junio, de normas en materia de gobierno de la autonomía del Trentino.

212 Ley regional 1/2006, de 9 de enero, sobre principios y normas fundamentales del sistema Región-Autonomías Locales.

213 Ley regional 54/1998, de 7 de diciembre, de sistema de las autonomías locales, parcialmente modificada por Ley regional 8/2003, de 31 de marzo.

214 Así lo pone de manifiesto G. Ferraiuolo ("Il Consiglio delle Autonomie Locali nelle previsioni dei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie", en AA.VV., *Le funzioni amministrative nel sistema delle Autonomie locali*, dir. S. Staiano, Jovene, Napoli, 2006, pp. 168-169), para quien la determinación de la

podría permitir la articulación de algún género de control de la actividad del CAL.²¹⁵

288. Coherentemente con esta incardinación, algunos estatutos realizan remisiones al reglamento del Consejo regional en relación con las modalidades y los plazos para la transmisión de los actos y la recepción de informes (Calabria, Campania²¹⁶ y Emilia-Romaña). No obstante, la incardinación no puede interpretarse como *integración* del CAL en el *Consiglio*, pues respecto de éste mantiene una independencia de la que es expresión su autonomía organizativo-reglamentaria.²¹⁷ No significa tampoco la exclusión de las relaciones entre la *Giunta* y el CAL de la Región; se establece la obligación de la primera de dar audiencia a la segunda cuando ejercite poderes de sustitución (Lacio, Marcas, Umbría) o cuando ponga en marcha procedimientos destinados a regular las relaciones entre la Unión Europea, la Región y los Entes Locales (Lacio); el derecho del CAL a solicitar del Gobierno regional la impugnación de determinadas leyes estatales (Calabria, Emilia-Romaña, Lacio, Liguria, Toscana) o regionales (Calabria, Lacio, Liguria); o la necesidad de instrumentos de colaboración entre ambos (Calabria).

289. Todos los estatutos (salvo los de Apulia, Liguria, Lombardía, Marcas y Piamonte) prevén que el CAL apruebe por mayoría absoluta su *reglamento de organización y funcionamiento* y, en algún caso, con ese mismo *quórum*, que elija entre sus miembros a su propio presidente (Campania).²¹⁸ En cambio, la determinación de los *recur-*

medida en que resulta deseable convertir el CAL en *sede de oposición* constituye una cuestión espinosa: de un lado, supone la aparición de oportunos espacios de limitación del excesivo poder de las mayorías y del vértice del ejecutivo; pero, de otro, entraña un riesgo de desnaturalización, según las tendencias puestas de manifiesto a través de la denominada *paradoja de Madison*. Según tal paradoja, cuando se asignan poderes incisivos a una Cámara alta con el fin de revalorizarla, ocurre que la Cámara pierde su función originaria de representación territorial y se transforma en sede de representaciones esencialmente partidarias. Dicho de otro modo, la fuerza de la segunda Cámara es también la causa de su progresivo sometimiento a la lógica partidaria y la consecuente pérdida de sus connotaciones territoriales.

215 Según se ha dicho, respecto del CAL se plantea un problema de exceso de independencia y carencia absoluta de controles externos, a diferencia de lo que ocurre con el *Consiglio* regional. La estructuración del órgano en la Asamblea podría dar pie al establecimiento de algún género de control (*ibidem*, p. 179).

216 No obstante, el Estatuto de esta región no prevé expresamente la incardinación del CAL en el *Consiglio* regional.

217 No obstante, según pone de manifiesto Ferraiuolo (*op. cit.*, pp. 180-182), en las regiones que no consagran explícitamente la autonomía organizativo-reglamentaria del órgano (Apulia, Calabria, Marcas, Liguria, Piamonte), se corre el riesgo de que éste deje de ser el *organo di consultazione fra la Regione e gli enti local* y pase a ser *organo di consultazione del Consiglio regionale*.

218 El Estatuto de la región Campana establece una regulación detallada del sistema de elección de presidente y del Vicepresidente, que es el de mayoría absoluta y, en segunda votación, el de mayoría simple. En la misma línea, las leyes de las regiones de régimen especial de las provincias autónomas reconocen al Consejo la autonomía organizativa y reglamentaria (Cerdeña, Friuli-Venecia Julia, Trento, Valle de Aosta).

sas económicas y personales suele remitirse a la Ley regional. El reenvío también se produce en relación con la *duración* del cargo de miembro del CAL, aunque hay tres estatutos que la regulan específicamente, equiparándola a la de la legislatura regional (Lacio, Liguria y Piamonte).²¹⁹

c) *La composición monista*

290. En lo referente a la *composición*, todos los estatutos y leyes regionales referentes al CAL han consagrado el modelo monista o de Consejo, abandonando el dualista o conferencial, que había dominado en el panorama organizativo precedente a la Ley 3/2001.²²⁰ No puede negarse que, quizá, con este modelo se pierde una mayor capacidad para el diálogo, la discusión y la confrontación entre las entidades locales y las regiones, pues, de acuerdo con un sistema de composición mixta, los representantes de unas y otro están obligados a acordar los correspondientes informes y propuestas.²²¹ Como se ha dicho, un cara a cara constante entre quien representa a las entidades locales y quien representa a la región, en un clima de permanente corresponsabilidad y consenso, puede permitir, probablemente, resultados más eficaces en el plano cualitativo: no siempre la mayor autonomía e independencia se traducen en una fuerza mayor.²²² Es ésta una idea que se tiene bien presente en el marco de otras disciplinas jurídicas, particularmente la Ciencia del Derecho Procesal, donde se insiste en que la garantía de la participación procedimental de los sujetos interesados en la decisión final es la garantía del contradictorio, al que es preciso, según se dice, asegurar el máximo espacio posible.²²³

291. El CAL se concibe, pues, en todos los estatutos y leyes regionales como órgano de representación de las entidades locales, no como sede para el diálogo y la confrontación de dos representaciones diferenciadas, la de la región y la de los Entes Locales. Aquí se condensan en gran medida los elementos de uniformidad referidos al CAL, pues la legislación regional ofrece muy variadas respuestas a las cuestiones de cuántos y quiénes son los miembros del nuevo órgano.

292. Algunos estatutos indican el número de componentes (20 en Abruzos; 30 en las Marcas; 40 en Campania); otros establecen sólo un tope máximo (35 en Calabria, 40 en Lacio; 45 en Lombardía; y no más del número de miembros de la Asamblea en

219 El mismo criterio luce en las Leyes regionales de Liguria y Piamonte.

220 Hay, no obstante, la *relativa* excepción de la Emilia-Romaña. La Ley regional 6/2004 establece que, hasta el momento de la constitución del Consejo de las Autonomías Locales, funcionará la Conferencia Regiones-Autonomías Locales prevista en la Ley regional 3/1999; y señala que la Presidencia de tal Conferencia será compartida por un representante local y el presidente de la región o, mediante delegación, el ministro de Cuestiones Institucionales (arts. 31 y 32).

221 En Italia, se ha referido a las ventajas del criterio de la composición mixta, Scarlatti, *op. cit.*, pp. 41-42.

222 Gentilini, *op. cit.*, p. 919-920.

223 *Ibidem*, p. 920.

Apulia y Emilia-Romaña, que es de 65 y 70, respectivamente); y otros adoptan el criterio, dudosamente constitucional, de remitir la regulación del particular a la Ley regional, sin establecer ningún género de pauta o indicación (Liguria, Lombardía, Toscana). A veces, el texto estatutario sienta criterios genéricos de selección, como el pluralismo político (Apulia, Calabria, Lacio), la representación de los pequeños municipios (Calabria, Campania), la elección de una base compuesta por electos en las entidades locales (Marcas), la representatividad territorial y la presencia equilibrada de los municipios con base a su consistencia demográfica (Lombardía). Se trata de directrices de contenido muy vago que, probablemente, no aportan nada que no pueda deducirse directamente del artículo 123.4 CI.²²⁴

293. Mayor grado de concreción presenta el criterio de la representación territorial por ámbito provincial garantizando que las entidades locales sean representadas independientemente de su "*classe di grandezza*" (Lacio); la necesidad de una adecuada representación, no sólo de los ejecutivos locales, sino también de las Asambleas locales (Apulia, Umbría, Calabria)²²⁵ o el respeto de la presencia equilibrada de hombres y mujeres (Campania). Algunas leyes regionales han desarrollado estos criterios regulando complejos sistemas en los que la función de designación de los miembros no natos se encomienda, no a las Asociaciones municipalistas de la Región, sino a una Asamblea compuesta por concejales municipales y provinciales de la Región (Calabria, Lacio, Liguria, Piamonte).

294. En el caso de Lacio, hay una larga serie de miembros elegidos a través del voto libre directo y secreto de todos los alcaldes y consejeros de los municipios que no son capital de provincia. Tales miembros son, en total, diecisiete, y deben ser representantes de los municipios que no son capital provincial. La Ley clasifica estos miembros en tres categorías en función de su número y de la población del municipio en que ocupan puestos de responsabilidad: 1) cinco mandatarios de municipios con población superior a 15.000 habitantes; 2) otros tantos de municipios con población inferior a 15.000 habitantes y superior a 5.000; 3) siete de municipios con población inferior a 5.000 habitantes. El presidente del Consejo regional ha de convocar elecciones para la selección de estos diecisiete miembros en el plazo de treinta días desde la constitución del Consejo regional. La votación exige la confección de listas de candidatos de ambos sexos incluidos en las tres categorías demográficas mencionadas, que habrán de suscribirse por al menos diez alcaldes o cincuenta consejeros municipales y presentarse al secretario General del Consejo Regional, quien deberá encargarse de darles la adecuada difusión con una antelación de al menos 15 días respecto de la fecha establecida para el desarrollo de las elecciones. El alcalde o

224 Ferraiuolo, *op. cit.*, p. 176.

225 R. Bin, "Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale"; *Istit. Feder.*, núm. 4, 2004, pp. 601-602 se ha mostrado radicalmente contrario a la inclusión de representantes de las Asambleas municipales y provinciales en nombre de un *pan-asamblarismo* que produce el único resultado de la parálisis funcional del órgano.

consigliere municipal con derecho de sufragio activo sólo puede votar alguna de las listas que incluyen candidatos de la categoría demográfica a la que él mismo pertenece, pudiendo expresar un máximo de dos preferencias. En el ámbito de cada lista, resultan elegidos los candidatos que han obtenido mayor número de votos. En caso de igualdad de votos resulta elegido el candidato que pertenece al género menos representado entre los candidatos electos y, si este criterio no puede aplicarse, el candidato más joven. La asignación de escaños por cada uno de las tres categorías demográficas se realiza según el sistema proporcional, sobre la base de los cocientes electorales enteros y de los restos más altos. Por otra parte, hay tres representantes de las comunidades montanas y de archipiélago, pertenecientes a provincias diferentes, elegidos entre los presidentes de sus respectivas comunidades. El sistema de designación de estos miembros sólo en algún punto es asimilable al que acaba de exponerse. Los presidentes de las comunidades montanas y de archipiélago que estén interesados pueden elevar al secretario general del Consejo regional su candidatura a miembro del CAL, quien habrá de difundirla adecuadamente. El procedimiento selectivo inicia con la constitución de una Asamblea electoral compuesta por los presidentes mencionados y convocada por el presidente del Consejo regional en el plazo de treinta días desde la constitución del Consejo regional. Constituida la Asamblea, los presidentes pueden emitir voto, expresando una sola preferencia. Resultan elegidos los tres candidatos más votados. En caso de igualdad de votos, resulta elegido el candidato perteneciente al género menos representado entre los candidatos electos; a igualdad de género, el candidato perteneciente al territorio provincial no representado por los candidatos electos; y, si no cabe aplicar este criterio, el candidato más joven.

295. A veces el Texto estatutario o la Ley regional establecen que son miembros de pleno Derecho los presidentes de las principales asociaciones municipalistas de la región, los presidentes de las provincias y los alcaldes de capitales provinciales (Campania, Cerdeña, Friuli-Venecia Julia, Lacio, Piamonte) o de municipios de determinada población (Liguria); o que forman parte del órgano las comunidades montanas (Apulia, Campania) o que pueden asistir sin derecho de voto representantes de autonomías funcionales (Lacio, Piamonte) o de la región (Liguria y Piamonte).

d) Las funciones

296. La *función* consultiva se concreta en la formulación de propuestas y observaciones así como, muy en especial, de dictámenes sobre una serie de muy relevantes actos de las instituciones regionales: Ley de Presupuestos y otros documentos de programación económico-financiera; propuestas de Ley en materia de distribución de competencias entre las regiones y los entidades locales y de transferencia de funciones y recursos financieros a los Entes Locales; propuestas de reforma del Estatuto; actos de programación y planificación de la Región; y, sólo en algún caso, reglamentos y actos administrativos generales de la *Giunta* referentes a los Entes Locales (Campania). Sólo en algunos estatutos tales dictámenes se califican expresamente como preceptivos (Campania, Toscana, Umbría) y en algún otro se estable-

ce que su aprobación es siempre a instancia del Gobierno o la Asamblea de la Región (Abruzos). En el caso lombardo, se afirma expresamente la obligatoriedad de los informes, aunque limitada a una serie más limitada de casos: iniciativas legales de regulación del propio Consejo de las Autonomías Locales; los presupuestos; el proyecto de Ley de coordinación de la Hacienda local; y propuestas que transfieren de manera general funciones a las entidades locales. La regulación del CAL establece, en ocasiones, el plazo dentro del cual el órgano está obligado a emitir los informes preceptivos; informes que se tienen por favorables en caso incumplimiento del referido plazo (de 30 días desde la recepción de la comunicación del acto, en el Estatuto de la Campania y en las Leyes regionales de Piamonte y Liguria) o del que establezca la Ley (Lombardía).

297. Junto a la función consultiva, a veces se atribuye al Consejo la iniciativa legislativa en materia de competencia local (Calabria, Campania, Liguria) o limitada a la transferencia de funciones administrativas a las entidades locales (Lombardía); y la facultad de solicitar la impugnación de leyes del Estado o de otras regiones conforme a lo establecido en el artículo 127.2 CI mediante escrito dirigido al Gobierno o a la Asamblea Regional (Abruzos) o sólo al Gobierno (Calabria) o al presidente de éste (Liguria y Toscana). En ocasiones se permite al CAL poner de manifiesto a la Asamblea, a la Junta o al presidente de la Región eventuales lesiones de la autonomía local por parte de leyes o actos estatales, con el fin de promover las cuestiones de legitimidad (Emilia-Romaña, Liguria, Lombardía, Piamonte); o se le encomienda el control y seguimiento de la realización del principio de subsidiariedad en el ejercicio de las funciones regionales (Apulia). En alguna Región, el CAL puede recurrir al Colegio Regional para las Garantías Estatutarias para el examen de la compatibilidad de leyes y actos que afectan a los Entes Locales con el Estatuto regional (Abruzos, Liguria).

e) La eficacia del informe discrepante

298. En relación con la *eficacia* de los informes del CAL, la falta de adecuación al mismo en determinadas materias (por lo general, sobre atribución de funciones o distribución de competencias) no impide la adopción del acto, pero agrava el procedimiento, haciendo necesaria la aprobación por mayoría absoluta. En algún caso, el informe negativo del CAL sólo produce ese efecto si ha sido aprobado por mayoría de 2/3 (Lacio) o si tiene por objeto leyes o asuntos en el que las entidades locales tienen un interés directo, como las atribuciones funcionales, la financiación o la composición y funciones del propio órgano, pero no si se refiere a los Presupuestos o a los planes y programas regionales (Abruzos, Campania, Emilia-Romaña, Liguria, Marchas, Umbria). En un caso, el informe negativo produce el mencionado efecto en relación con un muy amplio abanico de casos: propuestas reforma estatutaria;²²⁶ propuestas de

226 Esta agravación procedimental prevista en los estatutos de Calabria y Campania no es tal, en realidad, pues las reformas de Estatuto requiere en todo caso la aprobación por mayoría absoluta. Cfr. Ferraiuolo, *op. cit.*, p. 198.

Ley referidas a las entidades locales y a la delegación o asignación a las mismas de competencias y recursos; así como reglamentos y actos de carácter general de la *Giunta* y del *Consiglio* concernientes a los Entes Locales (Campania). Y sólo en un caso se permite a la Asamblea aprobar el texto legal en contra del criterio del órgano mediante mayoría simple (Lombardía).

299. El establecimiento del *quorum* agravado de aprobación respecto de actos generales y reglamentos del Gobierno regional suscita no pocas dudas. Según se ha dicho, hay que entender que la regla es sólo aplicable respecto de los reglamentos que, a tenor de lo dispuesto en el Estatuto, requieren la ulterior aprobación en sede asamblearia.²²⁷ En todo caso, en la doctrina no se valora positivamente este criterio, pues se considera, por un lado, que el reglamento requiere de un procedimiento de mayor flexibilidad, libre de este género de formalidades y, por otro, que en muchos casos el CAL ha podido condicionar *ex ante* su contenido, indirectamente, cuando el reglamento sea desarrollo de una Ley respecto de la que ha emitido informe.²²⁸

300. En ocasiones, el efecto de la adopción de propuestas legislativas en contra del parecer del CAL no es la agravación del *quorum* de aprobación, sino el surgimiento de la obligación de que la Asamblea Regional apruebe un orden del día y lo transmita al órgano de representación local (Emilia-Romaña). Algunos estatutos y leyes regionales han establecido que, en caso de dictamen negativo o positivo, pero condicionado a la modificación parcial del acto, los órganos regionales pueden desatenderlo con motivación expresa (Toscana, Piamonte). Tal solución se establece en algún caso respecto de los solos actos del ejecutivo regional (Umbría). Ningún estatuto ha previsto la activación de un procedimiento de conciliación en caso de discrepancia entre el CAL y los órganos regionales, similar al establecido en el Derecho alemán.

301. La Corte Constitucional ha tenido ya oportunidad de pronunciarse sobre la compatibilidad de una de estas medidas con la Carta Magna, en sentencia 378/2004. En ella se confirma la constitucionalidad del deber de volver a examinar el acto respecto del cual el CAL ha adoptado informe negativo, previsto en Estatuto de la Región de Umbría. No obstante, se incluye un *obiter dictum* que podría dar lugar a interpretar que el Alto Tribunal duda en torno a la constitucionalidad de las reglas que asignan al informe negativo el efecto de aumentar el quórum de aprobación: "la disposición impugnada se refiere expresamente a un poder consultivo de la comisión articulado a través de informes que, si son negativos en el plano de la conformidad estatutaria, determinan como efecto la sola obligación de reexamen, sin que se hayan previsto mayorías cualificadas y sin vínculo alguno en relación con la modifica-

227 *Idem*.

228 Así, Ferraiuolo, *ibidem*, pp. 198-199, quien estima quizá más conveniente el establecimiento de la simple obligación de motivar la falta de adaptación del reglamento al informe del CAL, establecida en el Estatuto de la Umbría.

ción de las disposiciones interesadas”.²²⁹ Una reciente sentencia de la Corte Constitucional, aunque referida a otro órgano estatutario (Consulta Estatutaria), parece admitir este género de medidas. Se trata de la sentencia 200/2008, de 9 de junio, resolutoria del recurso interpuesto por el presidente del Gobierno contra varias disposiciones de la Ley calabresa 2/2007, de 5 de enero, de Creación y Regulación de la Consulta Estatutaria. La Corte declara la constitucionalidad del apartado 3 del artículo 8, que establece que “cuando la Consulta aprecie la violación del Estatuto por una simple propuesta de Ley o reglamento de la Asamblea Regional, esta última puede deliberar en contra del criterio de las decisiones de la Consulta mediante decisión motivada adoptada por mayoría absoluta”. Sin embargo, anula el apartado siguiente, que establece que “cuando la Consulta, en razón de un conflicto, aprecie la lesión del Estatuto por leyes o reglamentos promulgados o emanados, respectivamente, por la Asamblea ésta puede re-deliberar en contra del criterio de las decisiones de la Consulta mediante decisión motivada adoptada por mayoría absoluta”. La sentencia entiende que la valoración de las leyes y reglamentos ya aprobados corresponde exclusivamente a la Corte Constitucional de modo que las decisiones de la Consulta pueden ser sólo preventivas y deben, por tanto, adoptarse durante los procedimientos de formación de los actos (F. J. 5.2).

302. Frente a la ambigüedad de la Corte Constitucional, la generalidad de la doctrina italiana estima que tales medidas son perfectamente compatibles con la Constitución porque no inciden sobre la titularidad del poder legislativo; imponen, simplemente, mayores condiciones y responsabilidad al legislador y a las fuerzas políticas en relación con decisiones referidas a competencias de las entidades locales tomadas en contra de su voluntad.²³⁰ Y, en este plano, se ha captado como interesante la solución de implicar a la oposición en decisiones de ese tipo.²³¹ No obstante, es importante retener que la intervención del órgano sólo puede determinar la modificación del *quórum* de aprobación de la Ley regional cuando así esté previsto en la fuente estatutaria. La Ley ordinaria no puede agravar el procedimiento legislativo, no es idónea para condicionar los procesos de producción normativa de la Región.²³²

303. En este punto, el Derecho italiano ha aportado un nuevo e interesante elemento a la teoría constitucional europea, el de un órgano que, sin estar configurado como un Senado, bien puede calificarse como Cámara *atrofiada* de representación local o Cámara *in nuce* o *in fieri*.²³³ Se trata, ciertamente, de una solución de enorme alcance que plantea el peliagudo problema de que reduce el poder de Gobierno de las mayo-

229 Sobre esta sentencia, críticamente, A. Ruggeri, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria de Pirro (nota a Corte costituzionale nn. 372, 378 e 379 del 2004)*, 9 diciembre 2004, en www.forumcostituzionale.it.

230 Violini, *op. cit.*, p. 1003.

231 A. Gentilini, “Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali”, *Dir. Pubbl.*, núm. 3, septiembre-diciembre 2003, p. 954.

232 Ferraiuolo, *op. cit.*, p. 187.

233 Cosulich, *op. cit.*, p. 229; Violini, *op. cit.*, p. 1002.

rías regionales; pero que, según se dice, no es más que una consecuencia concreta de la reforma constitucional: si el sentido de la reforma era propiciar el abandono de una cultura jurídico-pública *panregionalista* en favor de una revalorización de la autonomía local y de una nueva democracia participativa, lo coherente es respetar ese objetivo, exigiendo una determinación muy clara y precisa de la Región para separarse del criterio de las entidades locales manifestado a través de los informes del CAL.²³⁴

V. LA DEMOCRACIA LOCAL

1. La participación ciudadana

1.1. Introducción: la promoción de la participación ciudadana

304. El ordenamiento local italiano parte de la democracia representativa como forma principal a través de la cual se expresa la voluntad de la comunidad local. Sin embargo, ello no excluye que dicha comunidad pueda también participar de la actividad de formación de las políticas públicas que le afecten por medio de mecanismos directos. En este sentido se expresa, precisamente, la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (en adelante CEAL) que, al definir el concepto de autonomía local, establece lo siguiente:

1. 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.
2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley (art. 3 CEAL).

305. Pues bien, desde esta perspectiva, el ordenamiento jurídico italiano regula determinados mecanismos de democracia participativa que permiten a los vecinos intervenir en el procedimiento de toma de decisiones a nivel local y en el diseño de las políticas públicas municipales.

306. Así, el Decreto Legislativo 267/2000, de 18 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido en materia de Entes Locales, prevé que los municipios deben pro-

234 Gentilini, *op. cit.*, p. 954.

mover organismos de participación popular en la administración local, así como las diferentes formas asociativas. Sin embargo, remite a los estatutos municipales la concreta disciplina de estas instituciones (art. 8.1 TUEL).

1.2. Los mecanismos de participación ciudadana previstos en la legislación italiana

307. En el ordenamiento jurídico italiano se ha puesto de relieve la tendencia de los Entes Locales a implicar a la población en los procedimientos decisorios, los proyectos y cuestiones relevantes para la comunidad local. Algunos de dichos mecanismos participativos se previeron, en primer lugar, en la ya mencionada Ley 142/1990, de 8 de junio, siendo después recogidos en el Texto Refundido en materia de Entes Locales del año 2000. De entre los diferentes mecanismos previstos podemos destacar los siguientes:

1.2.1. Las formas asociativas

308. La creación por parte de los ciudadanos de formas de asociación representa una expresión colectiva de la participación popular, cuyo fundamento principal se encuentra en el principio de libre asociación (*principio di libero associazionismo*) previsto en los artículos 2 y 18 de la Constitución italiana.

309. En este sentido, como decíamos, corresponde al municipio, según el citado Texto Refundido del año 2000, la promoción de tales formas asociativas, a través de iniciativas de tipo muy diverso, como pueden ser, por ejemplo: de carácter organizativo, poniendo a disposición de dichas asociaciones locales o espacios; de carácter económico, mediante la atribución de subvenciones o, finalmente, de carácter programático, mediante la previsión en los estatutos municipales de diferentes modalidades de participación de las asociaciones en la actividad de la administración local como la previsión de órganos mixtos con representantes asociativos.

1.2.2. Los organismos de participación popular

310. Con esta denominación, *organismi di partecipazione popolare*, el legislador hace referencia a organismos muy diversos, con estructuras y funciones muy variadas, y que, según los distintos sectores materiales, las finalidades perseguidas y los diversos ámbitos territoriales de actuación, los municipios se comprometen a desarrollar, creando las condiciones necesarias para que éstos puedan constituirse y regulando sus modalidades organizativas, composición y formas de intervención.

311. En este sentido, los organismos de participación popular pueden configurarse como órganos de consulta, consejos, comisiones, grupos de estudio y trabajo; correspondiendo a los estatutos municipales definir dichas modalidades participativas.

1.2.3. Instancias, peticiones y propuestas

312. El artículo 8.3 del Decreto Legislativo 267/2000 prevé igualmente como uno de los contenidos necesarios de los estatutos municipales la regulación de las formas de consulta la población (*forme di consultazione della popolazione*), así como procedimientos para la presentación de instancias, peticiones y propuestas de los ciudadanos, ya sean individuales o colectivas, y el establecimiento de las garantías para su oportuno examen.

313. Las *instancias* pueden definirse como actos de impulso procedimental, con las cuales el proponente reclama a los órganos institucionales del ente local la puesta en marcha de un procedimiento administrativo o bien la adopción de las medidas necesarias para ejecutar o aplicar los pronunciamientos aún pendientes. Por su parte, las *peticiones* se definen como actos de contenido político que permiten al peticionario someter a los órganos del gobierno local necesidades comunes de los vecinos o solicitar la adopción de medidas en relación al interés general. Finalmente, las *propuestas* son instrumentos de colaboración respecto de la administración local a las que se acompañan esquemas, proyectos o propuestas de deliberación.²³⁵

314. Como decíamos, el Texto Refundido reenvía a los estatutos municipales la determinación de las garantías para el oportuno examen de estas formas de consulta de la población, debiendo prever:

- a) Garantías de transparencia, como la publicidad del responsable de la admisión del acto de iniciativa,
- b) Garantías procedimentales, como la participación del proponente en el procedimiento y la obligación de informar a los ciudadanos del resultado de las propuestas, o
- c) Garantías temporales, como la fijación de un plazo máximo para su valoración.

315. No se prevén, en cambio, garantías jurisdiccionales para el supuesto de ausencia de valoración de las consultas efectuadas por los ciudadanos.

1.2.4. La consulta popular

316. Junto a los anteriores, el recurso a los mecanismos de consulta popular, como expresión del derecho a participar en los asuntos públicos, puede articularse también a través de modalidades de consulta de carácter informal, obligatoriamente reguladas en los estatutos municipales. Según el artículo 8.4 del Texto Refundido, este

235 AA.VV., *Diritto degli Enti Locali*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2008, p. 431.

tipo de consultas solamente pueden referirse a materias de competencia exclusivamente local, previéndose, además, un límite temporal, pues dichas consultas no pueden desarrollarse simultáneamente durante los procesos electorales provinciales o municipales (así como de aquellas circunscripciones inframunicipales).

317. Estas consultas populares representan un instrumento a través del cual la administración local verifica la voluntad de la colectividad local en relación a decisiones de carácter político-administrativo en ejercicio de las funciones públicas. Por lo que, de este modo, se permite una participación activa de los ciudadanos en los procedimientos de toma de decisiones públicas.

318. Es posible identificar una multiplicidad de formas de consulta popular, en función de las específicas características de la realidad social interesada. Así, puede consistir en la realización de sondeos de opinión, asambleas públicas, etc. Corresponderá a los estatutos municipales regular las modalidades a las que deben ajustarse, previendo, específicamente, el *íter* formativo de la consulta, desde la fase de iniciativa hasta la proclamación de los resultados.

1.2.5. Los referéndums locales

319. Los referéndums locales, previstos en el artículo 8.3 del Texto Refundido del año 2000, constituyen un ejemplo típico de democracia directa, a través de la cual todos los ciudadanos tienen la posibilidad de expresar su parecer sobre determinados aspectos relativos a la administración y al funcionamiento de los Entes Locales. Si bien debemos tener presente que éste no es un contenido obligatorio de los estatutos municipales, pues el citado artículo 8.3 prevé, simplemente, que estos referéndums pueden ser previstos (*"possono essere previsti [...]"*).

320. Por lo que se refiere a los tipos de referéndum existentes, podemos diferenciar los siguientes tipos:

- a) Referéndum consultivo: este tipo era el único previsto en la redacción original del artículo 6.3 de la Ley 142/1990, y consiste en la consulta a la población sobre cuestiones de interés local. El modo de plantear dicha consulta puede ser muy amplio, recayendo sobre un proyecto concreto o bien sobre una cuestión general.
- b) Referéndum derogatorio (*abrogativo*): fue introducido mediante la Ley 265/1999, de 3 de agosto, y permite a los ciudadanos decidir sobre la confirmación o derogación de un acto o decisión administrativa en vigor adoptado por los órganos competentes del ente local. Corresponde a la normativa local la determinación de las materias y de los actos excluidos de este tipo de referéndum.
- c) Referéndum de propuesta (*propositivo*): consiste en el poder atribuido a los ciudadanos de aprobar propuestas de actos (incluso de carácter normativo, como

reglamentos,...) elaborados por la propia administración o otros sujetos legitimados.

d) Finalmente, los estatutos municipales pueden prever otros tipos de referéndum, especialmente el llamado referéndum territorial para la modificación de las circunscripciones territoriales y regionales, de acuerdo con los artículos 132 y 133 de la Constitución italiana.

321. Corresponde al estatuto municipal la regulación del procedimiento y las materias objeto de referéndum, así como sus efectos. Igualmente, el Estatuto debe determinar los titulares de la facultad de iniciar el procedimiento, pues el Texto Refundido en materia de Entes Locales se limita a establecer que este puede ser solicitado “por un número adecuado de ciudadanos” (art. 8.3 TUEL).

322. Como en el caso de las consultas informales a la población, en el supuesto del referéndum local se establecen también límites a su ejercicio. Así, desde un punto de vista objetivo, se afirma que solo puede referirse a materias de competencia exclusivamente local. Y, desde un punto de vista temporal, se excluye la posibilidad de celebrar referéndums en períodos electorales provinciales o municipales.

323. El Texto Refundido del año 2000 no se pronuncia sobre los efectos de los resultados del referéndum. En cualquier caso, podemos considerar que el referéndum derogatorio, en caso de que sea aprobado, tiene como resultado la derogación inmediata de la norma o acto sometido a consulta. Por lo que se refiere al referéndum consultivo, se considera que no tiene carácter vinculante, dejándose la decisión final en manos del órgano público competente.²³⁶

1.2.6. El Defensor Cívico municipal o provincial

324. Como ya hemos indicado, el artículo 11 del TUEL reconoce la posibilidad al estatuto municipal o provincial de regular la figura del defensor cívico. Éste se configura como un órgano unipersonal, similar al defensor del pueblo, cuya función consiste en la tutela de los derechos e intereses de los ciudadanos, así como velar por el buen funcionamiento y la imparcialidad que la Constitución impone a la Administración Pública (art. 97 de la Constitución italiana). Pues bien, esta figura puede ser considerada un mecanismo de participación ciudadana en el sentido de que, actuando a instancia de parte, puede recibir quejas, sugerencias y reclamaciones de los ciudadanos en relación con la Administración Pública. A los efectos de evitar reiteraciones, nos remitimos a lo ya expuesto sobre esta figura en otro apartado de este mismo trabajo.²³⁷

236 Vandelli, *Il sistema...*, op. cit., p. 161.

237 Cap. segundo, ap. 2.2.3.A)

2. El Sistema electoral

2.1. Introducción: el sistema electoral local

325. Según la distribución constitucional de competencias, la legislación electoral local es una de las materias que corresponde a la competencia exclusiva del Estado.²³⁸ En este sentido, es el ampliamente citado Texto Refundido en materia de Entes Locales, Decreto Legislativo 267/2000, de 18 de agosto, el que regula el sistema electoral de los órganos municipales y provinciales, estableciendo, como veremos a continuación, un sistema ciertamente complejo, que ha sido definido como un buen ejemplo de “ingeniería institucional”.²³⁹ No obstante, algunas regiones especiales, en ejercicio de la competencia exclusiva que tienen atribuida en virtud de sus estatutos, han establecido sistemas electorales diferenciados (p. ej, Texto Único de las leyes regionales sobre composición y elección de los órganos de las administraciones municipales, aprobado por Decreto del presidente de la Región de Trentino-Alto Adigio 1/2005, de 1 de febrero; Ley siciliana 35/1997, de 15 de septiembre).

326. La regulación del Texto Único viene a recoger las diferentes regulaciones legales que, de manera ciertamente innovadora, regularon y desarrollaron normativamente esta materia a lo largo de los años 90, especialmente las modificaciones introducidas por la Ley núm. 81/1993, de 25 de marzo, y por la Ley 120/1999, de 30 de abril. La mencionada Ley 81/1993, aprobada en una fase de profunda crisis de los partidos políticos, ligada al escándalo de corrupción y financiación irregular conocido como “Tangentopoli”, introdujo por primera vez en el ordenamiento italiano la elección directa del alcalde, que supone un reforzamiento del papel político del alcalde, creando una relación directa y preferencial de éste con los electores, de modo que el nuevo sistema de gobierno puede definirse como un “modelo de tendencia monocrática, equilibrada por los poderes de orientación y de control otorgados al Consejo”.²⁴⁰ Asimismo, se introduce también la designación directa de los miembros de la Junta Municipal (*Giunta*) por parte del alcalde. Por lo que la Junta se transforma en un órgano colegiado de relación fiduciaria, formado exclusivamente por colaboradores de confianza del alcalde, que les otorga poderes en los ámbitos de su competencia. Como

238 Vid. artículo 117.2, apartado p) de la Constitución italiana, donde se reconoce expresamente al Estado la competencia legislativa exclusiva en la materia “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane”. Dicha reserva normativa en materia electoral, por la importancia de los valores constitucionales en juego, se considera absoluta, sin posibilidad de modularse por la autonomía normativa local ni regional. F. Romano, *Il sistema elettorale*, en el vol. col. dirigido por Francesco Caringella, Antonio Giuncato y Filippo Romano, *L'ordinamento degli enti locali*, IPSOA, 2ª. ed., Milano, 2007, p. 435.

239 S. Vassallo, “Sistema elettorale”, en el vol. col. dirigido por Luciano Vandelli, Tiziano Tessaro y Salvatore Vassallo, *Commenti al T.U. sull'ordinamento delle autonomie locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2001, p. 724.

240 Vandelli, *Il sistema...*, op. cit., p. 102.

vimos en el apartado relativo a la organización municipal, la junta puede estar compuesta incluso por personas no pertenecientes a la Asamblea municipal (*assessori esterni*).²⁴¹

327. Con la Ley 120/1999, el legislador italiano procedió a modificar puntualmente la legislación electoral establecida en 1993, esencialmente en aquellos aspectos que se habían revelado menos satisfactorios para conseguir el objetivo de un Gobierno local estable y duradero. En este sentido, las principales aportaciones de la reforma de 1999 fueron los siguientes:

- a) La duración quinquenal del mandato electivo, reintroduciéndose, de este modo, una previsión que había sido eliminada expresamente por la Ley 81/1993, que reducía el mandato a cuatro años.
- b) La prohibición para los alcaldes y presidentes de las provincias de optar a un tercer mandato, si bien, con la anterior regulación, esta posibilidad únicamente podía ejercerse en el caso de que uno de los dos mandatos anteriores hubiese terminado prematuramente, con una duración inferior a los dos años.
- c) El voto separado para las elecciones provinciales, distinguiendo entre el voto para determinar los consejeros provinciales y el dirigido a la elección del candidato a presidente de la provincia.
- d) Y, finalmente, la previsión de nuevos límites electorales, sin que pudiesen admitirse a la distribución de los escaños aquellas listas electorales que hubiesen obtenido menos del 3% de los votos válidos y que no pertenezcan a un grupo de listas que sí que haya superado tales límites.

2.2. El sistema electoral municipal en el Texto Refundido en materia de Entes Locales

328. Como señalábamos al inicio de esta exposición, el sistema electoral local se regula actualmente en el Texto Refundido en materia de Entes Locales del año 2000. Así, en lo que se refiere a los municipios italianos, el mecanismo electoral actualmente vigente prevé procedimientos diversos en función de la población municipal, distinguiendo un sistema electoral mayoritario puro en los municipios

241. Cabe destacar que la reforma del 1993 se ha considerado por una parte importante de la doctrina como muy positiva, asumiéndose como el arquetipo de una nueva organización del sistema de gobierno en Italia. Esta nueva organización ha sido plenamente adoptada a nivel regional, especialmente con la Ley Constitucional núm. 1/1999, de 22 de noviembre, sobre la elección directa del presidente de la junta regional y la autonomía estatutaria de las regiones, si bien se afirma que su adopción a nivel nacional no ha sido finalmente posible debido en gran parte a la incapacidad de los actores políticos de gestionar las amplias reformas constitucionales que su implantación hubiera requerido. Vassallo, *op. cit.*, p.725.

con una población inferior a 15.000 habitantes y, en segundo lugar, un sistema electoral proporcional en los municipios con más de 15.000 habitantes.²⁴²

329. Cabe señalar que la citada Ley 81/1993 preveía medidas de protección de género, precisando que en las distintas candidaturas ninguno de los dos sexos podía estar representado en más de dos tercios. Sin embargo, la Corte Constitucional italiana, en la Sentencia 422/1995, de 6 de septiembre, declaró inconstitucional dicha medida, al considerar que los artículos 2 y 51 de la Constitución italiana ya garantizaban la absoluta igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a los cargos públicos electivos, en el sentido que la pertenencia a uno u otro sexo no puede ser nunca asumida como un requisito de elegibilidad.²⁴³

2.2.1. Elecciones a alcalde y al consejo municipal en los municipios con una población hasta 15.000 habitantes

330. Según el Decreto Legislativo 267/2000, el sistema electoral vigente en los municipios con una población municipal inferior a 15.000 habitantes se basa en un sistema mayoritario con una única vuelta sobre la base de listas presentadas para la asignación de los escaños al consejo municipal y con candidatos presentados al cargo de alcalde.

331. De este modo, la elección de los distintos consejeros municipales se produce al mismo tiempo que la del alcalde (*"contestualmente alla elezione del sindaco"*).²⁴⁴ Según el artículo 71 del Texto Refundido en materia de Entes Locales, junto con la lista de los candidatos al *consiglio comunale* (que no puede ser inferior a 4 ni superior al número legal de miembros a elegir) debe identificarse igualmente el candidato a la alcaldía. De modo que el sistema mayoritario implica que no pueda producirse un voto separado o segregado para el alcalde y para los miembros de la asamblea municipal, pues, como decíamos, ambas listas van indefectiblemente unidas. Por lo tanto, aquel elector que atribuye su preferencia a un candidato a alcalde, la atribuye automáticamente también a la lista que lo acompaña.

242 Sobre la relación entre régimen electoral y forma de gobierno municipal, *vide* cap. segundo, ap. 2.1.1.

243 No obstante, el máximo órgano constitucional precisa que esta medida, inconstitucional cuando viene impuesta directamente por la Ley, debe considerarse positiva cuando es libremente adoptada por los propios partidos políticos.

244 Debe señalarse que, aún tratándose de dos procedimientos electorales distintos, la normativa electoral prevé el criterio de la "contextualidad o contemporaneidad" entre ambas. Ésta puede concretarse en múltiples aspectos, pues supone, en primer lugar, *contextualidad temporal*, en el sentido que la elección del alcalde y del consejo municipal debe producirse dentro del mismo período de tiempo, en segundo lugar, *contextualidad procedimental*, pues ambas elecciones siguen una tramitación procedimental unitaria y, finalmente, *contextualidad político-electoral*, en cuanto entre la elección del alcalde y el consejo municipal se determina *ab origine* un vínculo irrevocable, que el legislador ha querido asegurar incluso durante el mandato político-administrativo de los órganos de gobierno en cuestión, la disolución de los cuales comporta necesariamente la conclusión anticipada del mandato. Romano, *op. cit.*, p. 437.

332. Sin embargo, junto al derecho a votar por un candidato a alcalde, los electores tienen también derecho a expresar una cierta preferencia hacia uno de los candidatos al cargo de consejero municipal de la lista presentada, debiendo indicarlo en el espacio reservado a tal efecto en la papeleta electoral. En estos casos, viene elegido alcalde el candidato que haya obtenido el mayor número de votos (*maggioranza relativa*). Y, en lo que se refiere a la composición de la asamblea municipal, el Texto Refundido prevé que a la lista ligada al candidato que haya sido proclamado alcalde le corresponderán 2/3 de los escaños asamblearios, mientras que los restantes escaños se repartirán proporcionalmente entre las demás listas.

333. En cuanto a los consejeros municipales, se eligen en función de las respectivas cifras individuales, es decir, la cifra de la lista conjunta presentada más los votos de preferencia expresados por los electores. Ante resultados individuales iguales, resulta electo el candidato que ocupa un lugar precedente en la lista. Donde solamente se haya admitido y votado una sola lista, resultan elegidos todos los candidatos de la lista y el candidato a alcalde correspondiente a dicha lista electoral.

2.2.2. Elecciones a alcalde en los municipios con una población superior a 15.000 habitantes

334. Según el artículo 72 del Decreto Legislativo 267/2000, en los municipios con una población superior a 15.000 habitantes, el alcalde es elegido por sufragio universal y directo, en una elección celebrada simultáneamente con la del consejo municipal. En este caso, el sistema electoral es un sistema proporcional con correcciones (en base a la fórmula d'Hondt) y con la posibilidad de celebración de dos vueltas.

335. Según el vigente Texto Refundido en materia de Entes Locales, resulta elegido alcalde el candidato que haya obtenido la mayoría absoluta de los votos válidos. En el caso que, en una primera vuelta, ninguno de los candidatos haya obtenido esta mayoría, se procede a la celebración de una segunda vuelta, el segundo domingo después de la primera vuelta. A esta segunda vuelta se admiten solamente los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en la primera vuelta (en caso de empate aquellas listas, o grupo de listas, que hayan obtenido la mayor cifra electoral en su conjunto). En la segunda vuelta resultará elegido alcalde el candidato que obtenga el mayor número de votos válidos.

2.2.3. Elecciones al consejo municipal en los municipios con una población superior a 15.000 habitantes

336. Como en el caso anterior, el artículo 73 del Texto Refundido del año 2000 prevé que, junto a la candidatura a alcalde, deberá formalizarse una lista de candidatos a la asamblea municipal, las cuales no pueden prever un número inferior a 2/3 del número de escaños a asignar, ni superior al número legal de miembros del consejo.

Sin embargo, en las elecciones a *consiglio* municipal, la efectiva asignación de los escaños se realiza de acuerdo un sistema proporcional bastante complejo que nos permite diferenciar tres hipótesis:

- a) Si el alcalde resulta elegido en la primera vuelta, pero la lista o grupo de listas que le apoyan no ha conseguido el 50% de los votos válidos, los escaños serán asignados según el sistema proporcional d'Hondt.
- b) Si el alcalde resulta elegido en la primera vuelta, y la lista, o grupo de listas, que le apoyan consigue el 50% de los votos válidos (sin llegar al 60%), se asignará a dicha lista el 60% de los escaños, mientras que los restantes son asignados de forma proporcional mediante el sistema d'Hondt.
- c) Finalmente, si el alcalde es elegido en la segunda vuelta, la lista o grupo de listas que le apoyan (y que no han conseguido el 60% de los votos válidos), se les asigna el 60% de los escaños, siempre que ninguna otra lista (o grupo de listas) haya obtenido al menos el 50% de los votos válidos. Como en los casos anteriores, los escaños restantes se atribuyen mediante sistema proporcional.

337. Una vez determinado el número de escaños que corresponde a cada lista (o grupo), son proclamados electos consejeros municipales, en primer lugar, los candidatos al cargo de alcalde que no hayan resultado elegidos y que pertenezcan a alguna de las listas que, como mínimo, haya obtenido un escaño y, posteriormente, los candidatos de cada una de las listas presentadas en función de sus respectivas cifras electorales individuales (determinadas a partir de los votos de preferencia más la cifra de cada lista electoral).

2.3. El sistema electoral provincial en el Texto Refundido en materia de Entes Locales

338. El sistema electoral provincial se regula en los artículos 74 y 75 del Texto Refundido en materia de Entes Locales del año 2000, que, de forma similar a los municipios, distingue entre la elección al presidente de la provincia y la elección al consejo provincial.

2.3.1. Elección del presidente de la provincia

339. El artículo 73 del Decreto Legislativo 267/2000 prevé que el presidente de la provincia es elegido por sufragio universal y directo en una elección celebrada simultáneamente al consejo provincial. Por lo tanto, a diferencia de lo que sucede en el sistema electoral español, el presidente de la provincia es elegido directamente por el cuerpo electoral.

340. La circunscripción electoral en este caso coincide con el territorio de la provincia y, lógicamente, ningún candidato al cargo de presidente de la provincia puede optar a este cargo en más de una provincia.

341. Por lo que se refiere al sistema electoral, para la elección del presidente de la provincia se aplican las mismas modalidades de elección que las previstas para el alcalde en los municipios de más de 15.000 habitantes, por lo que nos remitimos a lo señalado en los apartados anteriores. Así, en una primera vuelta resulta elegido presidente el candidato que haya obtenido la mayoría absoluta de los votos válidos o, en caso contrario, se procede a una segunda vuelta electoral, que se celebra el segundo domingo después de la primera vuelta, donde únicamente pueden presentarse los dos candidatos a presidente que hayan obtenido el mayor número de votos en la primera vuelta, siendo elegido presidente el candidato que obtenga el mayor número de votos.

2.3.2. Elección al consejo provincial

342. El artículo 75 del Decreto Legislativo 267/2000 regula el sistema electoral para el consejo provincial, estableciendo que la elección de los consejeros provinciales se efectúa sobre la base de colegios uninominales, con adscripciones individuales a agrupaciones que corresponden con los distintos partidos políticos. El número de miembros del consejo provincial varía según la población, oscilando entre un máximo de cuarenta y cinco miembros en las provincias con una población superior a 1.400.000 habitantes y un mínimo de veinticuatro miembros en las provincias con menos de 300.000 habitantes. El régimen electoral consiste en un sistema proporcional, si bien con premio a la mayoría, en base al cual los grupos de candidatos que han apoyado al candidato electo al cargo de presidente, se les atribuye el 60% de los escaños del consejo provincial, y el restante 40% se atribuye a las demás listas en base al método d'Hondt.

343. Después del reparto de escaños entre las distintas agrupaciones, éstos se distribuyen internamente siguiendo un criterio de mayor a menor número de votos conseguidos por cada candidato individual. Según el artículo 75.5 del Texto Refundido del año 2000, los candidatos que hayan obtenido en la primera vuelta menos del 3% de los votos válidos y que no pertenezcan a ninguna coalición de grupos que haya superado esta cifra, no participarán en la asignación de los escaños.

2.4. Causas de inelegibilidad e incompatibilidades

344. El Texto Refundido en materia de Entes Locales del año 2000 parte del principio general de que son elegibles todos los electores mayores de 18 años, si bien se establecen algunas causas de no elegibilidad y de incompatibilidad.²⁴⁵ Así, junto a la ya

245 Estas causas recogen, en gran medida, las previstas anteriormente por la Ley 154/1981, de 23 de abril que, de forma innovadora, reguló un amplio catálogo de causas de incompatibilidad y supuestos de no elegibilidad a los cargos de consejero regional, provincial y municipal. A. Mari, "Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità negli organi degli enti locali", en *Giornale di diritto amministrativo*, núm. 1, 2001, pp. 99 y ss.

citada imposibilidad de presentarse como candidato en más de una provincia o municipio, debe añadirse la prohibición de presentarse a la reelección al cargo de alcalde o presidente de la provincia para aquellos que hayan ejercitado el mandato durante dos legislaturas consecutivas (excepto, como decíamos, cuando uno de estos mandatos haya tenido una duración inferior a dos años y medio y no se haya cesado en el cargo por la dimisión voluntaria).

345. Junto con las anteriores, se prevén también algunas causas obstativas para ser miembro de alguna candidatura, causas que determinan una autentica incapacidad para ser elegible. En este sentido, el artículo 58 del Texto Refundido prevé que no pueden ser elegibles aquellos que hayan sido condenados por sentencia firme por determinados delitos (tales como corrupción, malversación de fondos públicos, etc.). Y, especialmente destacada es la regulación contenida en el artículo 59 del Texto Refundido por cuanto establece importantes limitaciones en materia electoral en el ámbito de la lucha contra el crimen organizado, previendo, por ejemplo, en función de la gravedad del delito y cumpliendo ciertas previsiones, que pueden ser excluidos de las candidaturas electorales aquellas personas que no hayan sido aún condenados por sentencia firme y definitiva pero estén inmersos en la tramitación de determinados procedimientos penales.

346. Por su parte, los artículos 60 y 61 del Texto Refundido establecen un amplio listado de causas de inelegibilidad para las elecciones municipales y provinciales (tales como ser alcalde o consejero en otro municipio o provincia, ser comandante de la policía local, comisario del Gobierno, los ministros de culto, etc.) Igualmente, el artículo 63 del mismo texto legal establece las causas de incompatibilidad (por ejemplo, ser administrador, con poderes de representación o coordinación, de entes, instituciones o empresas sujetas a vigilancia por parte del municipio o la provincia, o que reciban de forma continuada subvenciones facultativas, etc.).

2.5. Últimos resultados electorales

347. Con fecha 13 y 14 de abril de 2008 se celebraron elecciones municipales en más de 450 municipios italianos (la segunda vuelta se produjo los días 27 y 28 de abril). Con una amplia participación, superior en la mayoría de los casos al 70% del censo electoral, se produjo una victoria global de los partidos de centro-derecha, obteniendo la mayoría en 43 de los municipios con una población superior a 15.000 habitantes, frente a los 24 municipios de más de 15.000 habitantes donde la mayoría fue de centro-izquierda.

348. Si bien es cierto que de los 10 municipios capitales de provincia en que se celebraban los comicios electorales, los partidos de centro-izquierda consiguieron mayoría en 5 de ellos (Sondrio, Udine, Vicenza, Pisa y Pescara), a la que debemos añadir la ciudad de Massa, con victoria de los partidos de izquierda, este resultado varía espectacularmente en los municipios no capitales de provincia pero con una población de más de 15.000 habitantes, donde los partidos de centro-derecha ob-

tuvieron una amplia victoria, ganando en 39 municipios (entre otros, Brescia, Treviso, Viareggio, Fiumicino o Gallipoli) frente a los 18 municipios en los que se impusieron los partidos de centro-izquierda (por ejemplo, Imola, Tívoli o Ferentino). Además, es especialmente destacable la victoria de los partidos de centro-derecha en la ciudad de Roma.

Algunos de los resultados destacados de la jornada electoral fueron los siguientes:⁵⁸¹ Ciudad	% votos principal lista de la izquierda	% votos principal lista de la derecha
Roma (capital)	46,343% Francesco Rutelli (Partido Democrático)	53,656% Giovanni Alemmano (Il popolo della libertà)
Viterbo	33,476% Ugo Sposetti (Partido Democrático)	49,143% Giulio Marini (Il popolo della libertà)
Pisa	53,089% Marco Filippeschi (Partido Democrático)	46,910% Patrizia Paoletti (Il popolo della libertà)
Vicenza	50,481% Achille Varieatte (Partido Democratico)	49,518% Lia Sartori (Il popolo della libertà)

349. En las mismas fechas se celebraron elecciones a 9 provincias italianas, con una participación sensiblemente inferior a la de las elecciones municipales. De los resultados electorales se desprende un notable empate entre las distintas fuerzas políticas, pues en 5 de las provincias en juego vencieron los partidos de centro-izquierda (son las provincias de Udine, Varese, Asti, Foggia y Catanzaro), mientras que en 4 de ellas la victoria fue para los partidos de centro-derecha (son las provincias de Massa Carrara, Roma, Benevento y Vibo Valentia).

350. Además, el resultado electoral en este caso no modifica demasiado el espectro político anterior a las elecciones de 2008, pues únicamente se produce un cambio en la provincia de Foggia donde los partidos de centro-derecha arrebatan el Gobierno provincial a los partidos de izquierda.

246 Datos seleccionados de la página web del Ministerio del Interior italiano, Departamento de Asuntos Regionales y Territoriales. <http://amministrative.interno.it/> (consulta: mayo 2008).

Por lo que se refiere a las elecciones provinciales, podemos destacar los siguientes resultados: Provincia	% votos principal lista de la izquierda	% votos principal lista de la derecha
Roma	51,481% Nicola Zingaretti (Partido Democrático)	48,518 Alfredo Antoniozzi (<i>Il popolo della libertà</i>)
Catanzaro	39,945% Pietro Amato (Partido Democrático)	60,054% Wanda Ferro (<i>Il popolo della libertà</i>)
Foggia	45,971% Paolo Campo Francesco (Partido Democrático)	54,028% Antonio Pepe (<i>Il popolo della libertà</i>)

VI. FINANCIACIÓN

1. Antecedentes a la actual estructura territorial y poder financiero en Italia (1948-2001)

351. Sin perjuicio de los antecedentes históricos constitucionales descritos inicialmente respecto de Italia,²⁴⁷ debemos si quiera muy brevemente referirnos a ellos desde la perspectiva estrictamente financiera. Y desde este punto de vista, debemos situar en la Constitución italiana de 1948 el primer momento cercano y evidente de transformación de la organización territorial de su Estado y, subsiguientemente, de su poder financiero, en la medida en que la misma pasó de un modelo unitario a un Estado con autonomía territorial, regional y local. El art. 5 de la misma, expresamente afirmaba –aunque con más deseo que realidad– que “*la República, una e indivisible, reconocerá y promoverá las autonomías locales; efectuará, en los servicios que dependan del Estado, la más amplia descentralización administrativa y adecuará los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización*”.

352. Por lo que respecta al ámbito financiero que es el que ahora interesa, debemos acudir necesariamente al originario art. 119 de la citada Constitución de 1948, el cual atribuía autonomía financiera a las regiones. Expresamente señalaba el apartado primero que “*las regiones tienen autonomía financiera en la forma y dentro de los*

247 Específicamente, dentro del capítulo primero sobre La posición de los Gobiernos locales en la Constitución italiana de 1948, en el apartado 1 sobre “*La autonomía local en el ordenamiento italiano. Sus textos legales*”.

límites establecidos por las leyes de la República, que coordinará con la financiación del Estado, las provincias y municipios".²⁴⁸

353. Ahora bien, la concreción de esa autonomía financiera en relación a los ingresos se realizaba de forma un tanto voluntarista a través de dos tipos de recursos bien distintos; en primer lugar, los tributos e ingresos propios, así como los ingresos derivados de la participación en los tributos del Estado. Con tales recursos se perseguía atender el gasto público general derivado del ejercicio de sus funciones y competencias, o como expresamente señalaba el propio art. 119, para financiar "*las necesidades de las regiones*" y "*para cumplir con sus funciones normales*".²⁴⁹

354. Y en segundo lugar, el Texto constitucional preveía la financiación extraordinaria a través de ingresos de esta naturaleza cuyo objetivo era alcanzar o proporcionar determinados fines referidos al desarrollo económico y social, "*en particular para mejorar el Mezzogiorno y las Islas*". Con este proclamado fin, se preveía que el Estado estableciera una Ley específica para determinadas regiones con el fin de asignarlas recursos adicionales o "*contribuciones especiales*".

355. Singularmente en relación al sistema de financiación local, la Constitución se limitaba a señalar muy vagamente que los municipios debían contar con una financiación suficiente que debía coordinarse con la del Estado y las regiones, pero sin mayores especificaciones. Además, la reserva de ley en materia tributaria prevista en el art. 23 de la Constitución italiana de 1948 determinando la necesidad de que sea una ley estatal la que faculte a aquellos entes para establecer sus propios tributos,²⁵⁰ hizo que hasta la década de los noventa no existiera otra norma que regulara la financiación local que una ley de 1931 –el *Testo único per la Finanza locale*–,²⁵¹ el cual codificaba y contemplaba de forma unitaria las cuatro grandes fuentes de financiación de los Entes Locales: los impuestos directos,²⁵² los impuestos indirectos y tasas,²⁵³ los recargos²⁵⁴ y la participación en los tributos del Estado.

248 El apartado primero literalmente señalaba que "*le regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni*".

249 El apartado segundo señalaba que "*Alle regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali*".

250 "*Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*".

251 Aprobado por el Real Decreto 1175/1931, de 14 de septiembre.

252 Éstos, a su vez, se clasificaban en impuestos reales (*imposta sulle industrie, sui commerci, le arti e le professioni*; *adizionale provinciale* sobre este impuesto; *imposta di patente, imposta sulle insegne, imposta di licenza; imposta sulle macchine per caffè tipo espresso*) e impuestos personales (*imposta di famiglia; imposta sul valore locativo; imposta di soggiorno e imposta sui cani*).

253 Dentro de este grupo se incluían los siguientes tributos: *Imposte di consumo; tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, tasse diverse e diritti i proventi di servizi pubblici*.

254 *Sovrimposte fondiari*.

356. Este sistema de financiación local que a grandísimos rasgos se ha esbozado,²⁵⁵ estuvo vigente con diferentes ciclos –como lo fue el de la década de los ochenta que supuso, en muchos ámbitos, un significativo parón en la política de descentralización territorial– hasta los comienzos de los años noventa, en la medida en que la promulgación de la Ley 142/1990, de 8 de junio, de régimen jurídico de la Autonomía Local –«*di ordinamento delle autonomie locali*»– inició un proceso en el que los Entes Locales comenzarían a cobrar una inusitada importancia y que culminaría con la Ley Bassanini.

357. Con arreglo a la citada Ley 142/1990, los municipios y las provincias se configurarían como entes, con fines generales²⁵⁶ y funciones administrativas enunciadas de “*manera abierta*”,²⁵⁷ previéndose como principales fuentes de financiación de los mismos las siguientes: impuestos propios; recargos y participación en los impuestos estatales y regionales; tasas por los servicios públicos; transferencias estatales; transferencias regionales y otras fuentes de ingresos comprendidas las de naturaleza patrimonial.

358. En paralelo a ello, como ha señalado Castillo Solsona, se fue abriendo paso la idea del federalismo fiscal, tanto en el ámbito doctrinal como en el normativo. Así, la Ley 158/1990, de 14 de junio, propuso una organización de las fuentes de financiación de las regiones fundada en una mayor autonomía financiera de las mismas. Esta nueva organización contemplaba como fuentes de financiación: los tributos propios de las regiones y las cuotas de tributos estatales («*erariali*») aportadas a un fondo común destinado a asegurar la financiación de los gastos necesarios de aquéllas; las transferencias del Estado para inversiones; las contribuciones especiales para proveer a objetivos determinados –en particular en relación con la zona del *Mezzogiorno*–, y el recurso al endeudamiento.

255 Para mayores desarrollos puede consultarse el amplio y detallado estudio –y del que nos hemos servido–, de M.M. Castillo Solsona, “La organización territorial del poder financiero en Italia tras la Reforma Constitucional de 2001”, *REDF*, núm. 134, abril-junio, 2007, pp. 382 y 383.

256 En su art. 2, la Ley 142/1990, tras disponer que los municipios y las provincias son autónomos, establece que “*el municipio es el ente local que representa la propia comunidad, vela por sus intereses y promueve su desarrollo*”, mientras que “*la provincia, ente local intermedio entre el municipio y la región, vela por sus intereses y promueve el desarrollo de la comunidad provincial*”.

257 El art. 9 de la Ley 142/1990, advierte lo siguiente: “*1. Corresponde al municipio todas las funciones administrativas relativas a la población y al territorio municipal principalmente en los sectores orgánicos de los servicios sociales, de la organización y utilización del territorio y del desarrollo económico, salvo cuando no estén expresamente atribuidas a otros sujetos de la Ley estatal o regional, según las respectivas competencias*”. Respecto a las provincias, el art. 14, tras enumerar en qué sectores desarrollarán sus funciones, determina que llevarán a cabo obras de relevante interés provincial en los sectores económico, productivo, comercial, turístico, social, cultural o deportivo.

359. Es, en definitiva, en este contexto en el que se aprueba –siendo ministro de administraciones públicas Franco Bassanini– la antes mencionada Ley Bassanini, verdadero antecedente inmediato del actual modelo constitucional sobre distribución de competencias entre los diferentes niveles territoriales, así como del vigente modelo de financiación. Esta Ley de 1997,²⁵⁸ si bien puede reputarse como uno de los antecedentes más inmediatos de la reforma constitucional llevada cabo en el 2001, no perseguía tanto dotar de efectividad a las previsiones contenidas en el texto originario del Título V de la Constitución, como desarrollar al máximo las potencialidades del principio de autonomía contenido en el art. 5, sin reformar el texto constitucional.²⁵⁹ A los efectos que ahora interesan, debemos decir que la Ley Bassanini preparó y facilitó la reforma constitucional en dos aspectos importantes, en lo relativo al modelo territorial y al modelo de financiación.

360. Desde el punto de vista de la organización territorial del poder, la Ley Bassanini positivizó, entre otros, el principio de subsidiariedad *“entendido en un sentido vertical. Con arreglo a este principio, el sujeto más idóneo para ejercitar la generalidad de las funciones administrativas, con excepción de las materias atribuidas a la legislación estatal, coincide con la autoridad territorial y funcionalmente más próxima a los ciudadanos, es decir, los municipios y las provincias”*.²⁶⁰

361. Por lo que se refiere a la financiación territorial, el paulatino proceso de descentralización fiscal y de reforma de la financiación regional y local continuó con la promulgación de una serie de normas que perseguían diseñar un sistema de financiación más participativo y redistributivo, consecuencia, entre otras cosas, de aquél principio de subsidiariedad que obligaba a dotar de mayores recursos a los entes territoriales no estatales al recaer sobre ellos funciones que hasta ahora no tenían encomendadas o atribuidas.

362. Es, por tanto, en este contexto dibujado a grandes rasgos en el que se fragua la reforma constitucional de 2001 que, a nuestros efectos y como hemos dicho, supuso un cambio sustancial, tanto en lo que se refiere a la distribución de competencias normativas y de las funciones administrativas entre los diversos niveles territoriales de Gobierno, como en lo atinente al modelo de financiación de los entes territoriales –regiones y Entes Locales–.

258 La Ley 59/1997, de 15 de marzo, de «delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa» conocida también como «legge Bassanini 1».

259 Así se expresa Castillo Solsona, *op. cit.*, pp. 387 y 388, con apoyo de A. Pacchiarotti, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie. Funzioni e compiti amministrativi di Comuni, Province, Comunità montane e región*, Maggióli Editore, Milano, 2004, p. I.

260 Y ello porque la Ley 59/1997 partía de una cláusula general de atribución de competencias a las regiones y a los Entes Locales para, a continuación, determinar las que, de manera exclusiva, correspondían al Estado (art. 1.4). Cfr., Castillo Solsona, *op. cit.*, p. 388.

2. La reforma constitucional de 2001: la nueva estructura territorial y sus consecuencias sobre el poder financiero y sobre el modelo de financiación (2001-2008)

363. La reforma de la Constitución italiana operada por Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre, como advertíamos en el estudio introductorio del sistema nacional italiano,²⁶¹ ha supuesto un paso más en la evolución del sistema local y regional italiano, habida cuenta que sobre las bases sentadas en la Ley Bassanini de 1997, la citada Ley Constitucional 3/2001 ha diseñado un nuevo sistema de organización del poder público, rompiendo el tradicional centralismo del Estado y estableciendo un nuevo “*sistema policéntrico*”, compuesto por diferentes niveles de Gobierno (local, regional, estatal) jurídicamente equivalentes, en el que se privilegia funcionalmente al sistema institucional más próximo a los ciudadanos (principio de subsidiariedad).

364. Aunque el proceso parlamentario para la aprobación de la Ley no estuvo, desde luego, exento de problemas,²⁶² interesa ahora destacar que dicha Ley consta de 11 artículos, a través de los cuales se modificaron siete preceptos constitucionales (114, 116 a 120 y 127), se introdujeron párrafos adicionales a dos de ellos (123 y 132) y fueron derogados otros seis (115, 124, 128, 129 y 130). Se trata de una reforma del 75% de las normas sobre el ordenamiento territorial, que unida a la modificación de cuatro artículos del mismo Título efectuado en 1999, determina que en el período 1999-2001 cambió el 90% de las disposiciones referidas a tales entidades, un total de dieciocho de los veinte preceptos que contiene esta parte. Únicamente han permanecido intactos el artículo 131 –que enumera las regiones italianas–, y el 133 –que se refiere a la modificación o establecimiento de nuevas provincias–, constituyendo, como se puede apreciar, la reforma más profunda de la Carta Política desde su entrada en vigor en enero de 1948.²⁶³

365. A partir de esta reforma, podemos decir –siguiendo a Castillo Solsona– que los municipios, las provincias, las Ciudades Metropolitanas y las regiones no se configuran ya como meras articulaciones en las que se estructura la República italiana sino como elementos constitutivos de ésta, situados al mismo nivel que el Estado. Esta circunstancia permite sostener que el nuevo texto constitucional persigue abandonar “*el criterio jerárquico en el planteamiento de las relaciones entre el Estado y los entes territoriales y su sustitución por un «sistema policéntrico»*”, estructurado en

261 Específicamente, dentro del capítulo primero sobre La posición constitucional de los gobiernos locales, en el apartado 1.3 sobre “*la Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre*”.

262 Sobre todo ello y el resultado final de la votación parlamentaria y del referéndum –con sólo un 34% de participación–, *vid.*, el trabajo P.P. Vanegas Gil, “La autonomía territorial y la reforma constitucional italiana”, pp. 575 a 591, en especial, 579 a 581, (<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/348/23.pdf>).

263 Cfr., M.E. Manzano Silva, “La autonomía tributaria de las regiones italianas a la luz del artículo 119 de la Constitución”, *Nueva Fiscalidad*, núm. 1, enero-febrero 2008, pp. 33.

varios niveles institucionales, dotado cada uno de ellos de poder normativo, administrativo y financiero".²⁶⁴

366. Ciertamente, la reforma constitucional ha supuesto la sustitución del criterio jerárquico que originariamente y como hemos visto ha presidido en Italia las relaciones entre el Estado y los entes territoriales, por un sistema descentralizado y policéntrico, estructurado en varios niveles institucionales, dotados, cada uno de ellos, de los citados poderes normativo, administrativo y financiero. Hasta el punto de que de este nuevo modelo de estructuración de las relaciones entre los diversos niveles territoriales de poder se derivan una serie de consecuencias fundamentales en el orden competencial y de financiación.

367. Desde esta última perspectiva, esto es, desde el punto de vista eminentemente financiero que es el que ahora nos interesa, la reforma constitucional ha provocado consecuencias importantes cuales son, fundamentalmente y entre otras, una mayor autonomía financiera y, corolario de ello, un mayor poder financiero de los entes municipales y regionales, puesto que, como posteriormente comprobaremos, al haberles atribuido a éstos la competencia exclusiva sobre una serie de materias, el ejercicio de las mismas ha requerido que se les asigne una mayor autonomía y poder en materia de ingresos y gastos. Junto a ello, la aplicación del principio de subsidiariedad o de atribución preferente a los Entes Locales y, en particular, a los municipios, de funciones administrativas, ha obligado dotar a los mismos de un marco de competencias y potestades hasta ahora desconocido en el ámbito de los ingresos y gastos. Pero ¿cuál es, entonces, el modelo de poder financiero y de autonomía financiera de los Entes Locales que finalmente se constitucionaliza tras la citada reforma de 2001? A ello dedicamos brevemente las páginas siguientes.

2.1. La distribución del poder financiero entre el Estado, las Regiones y los Entes Locales

368. La Constitución italiana, tras la reforma operada por la Ley 3/2001, atribuye al Estado la competencia legislativa exclusiva sobre determinadas materias que se enumeran expresamente en el art. 117.2. Junto a ello, ese mismo precepto establece que las regiones tienen potestad legislativa en el resto de materias que no están reservadas a la competencia exclusiva del Estado. Finalmente, el texto constitucional enumera diversas materias en las que el Estado y las regiones tienen la competencia legislativa compartida.

369. Más detalladamente se puede afirmar que, según las materias, existe un triple orden de los criterios de distribución de la potestad legislativa entre el Estado y el resto de entes territoriales.

264 Castillo Solsona, *op. cit.*, p. 390.

- a) En una serie de materias enumeradas en el art. 117.2 y que se cifran en 17 –de las letras a) a la s)–, la competencia se considera exclusivamente estatal.
- b) En otro grupo de materias enumeradas en el art. 117.3, la competencia está compartida o repartida entre el Estado y las regiones de la siguiente forma: al Parlamento nacional le compete la determinación de los principios fundamentales o de los perfiles generales de la materia, mientras que a los Consejos regionales les pertenece la potestad legislativa y normativa de desarrollo y de integración;²⁶⁵
- c) En las materias restantes se establece la competencia legislativa exclusiva de las regiones (art. 117.4).

370. Si el criterio de base asumido para la distribución de la competencia legislativa del Estado y de las regiones aparece suficientemente claro en sus términos generales, sin embargo surgen –como ha apuntado acertadamente desde la Universidad de Siena Giancarlo Rolla– irremediablemente problemas en el acto de determinar específicamente si la disciplina de un determinado objeto material está dentro de la competencia legislativa estatal o regional. De hecho, pese a la vocación omnicompreensiva de los listados, la evolución económica, tecnológica y social produce siempre nuevos ámbitos materiales que provocan problemas de asignación ante la dificultad de incardinarlas entre las materias enumeradas o bien presentan perfiles comunes a materias diversas.²⁶⁶

371. En todo caso, si la atribución a las regiones de una competencia legislativa de tipo concurrente –es decir, de ejercicio en el ámbito de los principios de la materia individualizados por leyes estatales– no tiene carácter innovador, resulta, en cambio, del todo innovador, la nueva extensión a todas las regiones ordinarias de una potestad legislativa de tipo exclusivo, que se coloca junto a aquella propia del Estado y de las regiones de autonomía especial.

265 Expresamente dice el art. 117.3 que “*en las materias de competencia concurrente corresponde a las regiones la potestad legislativa, con excepción de la determinación de los principios fundamentales, reservada a la legislación del Estado*”.

266 Rolla, *op. cit.*, pp. 9 a 11. Añade a este hecho, la circunstancia de que, además, en algunos casos es objetivamente difícil individualizar la exacta distribución competencial entre el Estado y las regiones a causa de la terminología adoptada por el legislador constitucional (por ejemplo, cuando habla de la tutela del medio ambiente y del ecosistema, o de la determinación de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales que deben ser garantizadas en todo el territorio nacional), o bien del hecho que algunos sectores materiales entran tanto en la competencia exclusiva del Estado como en la concurrente (instrucciones, bienes culturales y ambientales) o bien exclusiva de las regiones (instrucciones, educación profesional; seguridad, policía administrativa local; ordenamiento de los municipios y de las provincias, etc). Por ello confía en la labor interpretativa de la doctrina y, sobre todo, de la jurisprudencia de la Corte Constitucional que augura “*compleja, densa y rica*”. En parecidos términos se expresa el profesor D’Atena, “La reforma constitucional del regionalismo italiano”, *Rivista d’Studiis Autonomics i Federalis*, núm. 4, 2007, p. 159.

372. Con esta decisión –continúa Giancarlo Rolla–, “*la Constitución ha provocado una equiparación plena entre las leyes del Estado y de las regiones, no sólo desde el punto de vista de la fuerza jurídica, sino también en sus limitaciones. La potestad legislativa exclusiva de las regiones y la del Estado encuentran los mismos límites: respecto a la Constitución, a los vínculos derivados del ordenamiento europeo y a las obligaciones internacionales*”.²⁶⁷

373. Por lo que se refiere, finalmente, a la actividad administrativa, conviene precisar que la Constitución ha introducido diversos criterios para identificar las materias de competencia legislativa y administrativa, respectivamente. En efecto, la Constitución, en consonancia con la tendencia iniciada con la Ley Bassanini de desjerarquizar las relaciones entre los entes territoriales, puso fin al monopolio del Estado sobre la regulación de las funciones administrativas de los Entes Locales, atribuyendo a las regiones una posición central en la organización del ejercicio de las funciones administrativas a través de los municipios y las provincias. Igualmente rompe con el paralelismo hasta entonces existente entre competencias legislativas y funciones administrativas, reforzando la autonomía local. En este sentido, se dispuso que todas las tareas y funciones administrativas no atribuidas al Estado se confiriesen a las regiones y a los Entes Locales con arreglo al principio de subsidiariedad.²⁶⁸

374. No obstante, pese a estas nuevas reglas constitucionales de distribución del poder normativo, no se ha producido una automática atribución de todas las funciones administrativas a los municipios con la consiguiente derogación de las leyes que las asignaban a otros entes, ya que, como se ha dicho, esa nueva previsión constitucional operaba como principio general al que debía adecuarse la futura legislación de atribución de las funciones administrativas.²⁶⁹ Como consecuencia de ello, se ha afirmado que, “*a partir de la reforma constitucional de 2001, tanto el legislador regional como el estatal deben contemplar como hipótesis preferente la atribución de las funciones administrativas a los municipios y, únicamente en segunda instancia, con base en los criterios de subsidiariedad, adecuación y diferenciación, su atribución a niveles de poder supramunicipal –provincias, Ciudades Metropolitanas, regiones y Estado–, al objeto de garantizar su ejercicio unitario. Por otra parte, no debe olvidarse que los municipios, las provincias y las Ciudades Metropolitanas son, titulares no sólo de las funciones administrativas propias sino también de aquellas que les confieran las leyes estatales y regionales, según las respectivas competencias del Estado y las regiones*”.²⁷⁰

267 G. Rolla, “El desarrollo del regionalismo italiano”, *ReDCE*, núm. 2, julio-diciembre, 2004, p. 201. Se expresa prácticamente en los mismos términos en su otro trabajo, *La reforma constitucional del ordenamiento regional en Italia*, *ob. cit.*, p. 10.

268 Así se manifiesta en relación a la Ley Bassanini y a alguna otra normativa anterior (Ley 142/1990) y posterior (Decreto Legislativo 112/1998), Castillo Solsona, *op. cit.*, p. 393.

269 A. Corpaci, “Revisione del Título V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo”, en *Le Regioni*, núm. 6, 2001, pp. 1307 y 1308, citado por Castillo Solsona, *op. cit.*, p. 394.

270 Cfr., Castillo Solsona, *op. cit.*, p. 394.

2.2. La constitucionalización del principio de autonomía financiera

375. La doctrina científica y constitucional ha entendido la autonomía financiera como la capacidad para la gestión de sus respectivos intereses, como la facultad o disposición para *“poder elegir sus objetivos políticos, administrativos, sociales y económicos”* (STC 13/1992, FJ 7). La autonomía financiera es consustancial a la autonomía política, habida cuenta que aquélla es expresión o *“instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política”* (STC 289/2000, FJ 3).

376. Como es sabido, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y corporaciones locales, reconocida en los arts. 156.1 de la CE y 1.1 de la LOFCA (Ley 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas), así como arts. 140 de la CE y 106 de la Ley 5/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, respectivamente, *“exige –en palabras de nuestro TC– la plena disposición de medios financieros para poder ejercer sin condicionamientos y en todas su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas”*.²⁷¹ Por tanto, la autonomía financiera se traduce en la capacidad del ente territorial para disponer de forma autónoma de los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus propias competencias.

377. Muy tempranamente el TC español advirtió que *“ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía –y aún este poder tiene sus límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución. De aquí que el artículo 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la gestión de sus respectivos intereses lo que exige que se dote a cada Ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo”*.²⁷² La verdadera autonomía financiera implica una auténtica decisión soberana en la elección del modo y cuantía del ingreso, y del modo y destino del gasto. El tener atribuida al ente público la competencia material en relación al ingreso y al gasto, le permite a éste participar en la vida política aprobando su sistema de ingresos y su sistema o política de gasto, esto es, le permite seleccionar los recursos idóneos del cuadro de recursos existentes, y las necesidades públicas que serán prioritariamente atendidas por aquellos. El poder para la gestión de sus respectivos intereses se ha de ejercer en el marco del ordenamiento, siendo *“la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad –como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación– de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y*

271 Señala refiriéndose a las Comunidades Autónomas el FJ 10 de la STC 68/1996, de 18 de abril.

272 STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3.

*como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotadas de autonomía cualitativa superior a la administrativa (artículos 150.3 y 155, entre otros), como a los Entes Locales (artículo 148.1, 2º).*²⁷³

378. Al principio de autonomía financiera se le ha atribuido tradicionalmente una triple proyección. En primer lugar, la autonomía financiera *significa* autonomía para determinar un sistema de ingresos, esto es, capacidad para concretar y cuantificar los recursos económicos que requiere y los procedimientos para allegarlos. En segundo lugar, la autonomía financiera se articula sobre una autonomía en el gasto entendida ésta como la decisión y elección de las políticas públicas que se van a atender preferiblemente con los ingresos obtenidos. Y en tercer lugar, se habla incluso de una autonomía contable como expresión del ejercicio independiente del ente público para imputar en el presupuesto, en tanto documento contable, el conjunto de ingresos y gastos. Es evidente que esta triple proyección de la autonomía comporta un ejercicio del poder financiero, esto es, de un poder normativo para establecer y obtener sus ingresos, así como para ordenar y disponer el gasto mediante los procedimientos de formación del presupuesto y de gestión del mismo. La jurisprudencia constitucional española se refiere expresamente a ello afirmando que la autonomía financiera se concreta en la atribución de competencias normativas y de gestión que hagan posible la articulación de su propio sistema de ingresos y gastos, proyectándose la misma en la vertiente de los ingresos y de los gastos: *“La autonomía financiera (...) implica tanto la capacidad (...) para establecer y exigir sus propios tributos, como su aptitud para acceder a un sistema adecuado –en términos de suficiencia– de ingresos”* (SSTC 179/1985, FJ 3, 289/2000, FJ 3). Y *“en su vertiente del gasto no entraña sólo la libertad de sus órganos de Gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, sino también para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias”* (SSTC 13/1992, FJ 7, 68/1996, FJ 10).

379. La Constitución italiana advierte expresamente en su art. 119 que las regiones y los municipios tienen autonomía financiera tanto en lo relativo a los ingresos, como en relación a los gastos, reconociéndolas, en todo caso, la posibilidad de establecer y aplicar tributos y otros ingresos propios, aunque siempre respetando y de acuerdo con los principios de coordinación de la Hacienda pública y del sistema tributario. Literalmente señala el citado art. 119 que *“los municipios, las provincias, las Ciudades metropolitanas y las regiones tienen recursos autónomos. Establecen y aplican tributos e ingresos propios, en armonía con la Constitución y según los principios de coordinación de las finanzas públicas y del sistema tributario”*, sirviendo, además para *“financiar integralmente las funciones públicas a ellos atribuidas”*.

380. Este reconocimiento constitucional de la autonomía financiera a los Entes Locales y regionales es sustancialmente distinto –más profundo– al que existía en el

273 Cfr. FJ 3 de la STC 4/1981, de 2 de febrero.

texto constitucional anterior de 1948 que únicamente reconocía suficiencia financiera a los citados entes o disponibilidad sobre los medios económicos necesarios para los fines asignados.²⁷⁴ El hecho de que el citado art. 119 de la Constitución italiana se refiera de modo explícito, tanto a “*recursos autónomos*” o “*tributos e ingresos propios*” como a gastos con los que “*financiar integralmente las funciones públicas a ellos atribuidas*”, no sólo ofrece la verdadera dimensión de la autonomía financiera como actividad encaminada a decidir individualizadamente las políticas de ingreso y de gasto, sino que permite asumir de este modo una de las manifestaciones del poder financiero corresponsabilizándose con el resto de entes territoriales de las funciones y servicios públicos y de la necesaria estabilidad y equilibrio entre ingresos y gastos. El citado principio, en definitiva, obliga al ente local y regional a evaluar el conjunto de necesidades públicas, priorizarlas y atenderlas conforme a los ingresos económicos por ellos establecidos y disponibles.

381. Paralelamente al mayor reconocimiento que el nuevo texto constitucional efectúa de la autonomía financiera de la Hacienda local y regional, conviene anticipar ahora que el art. 117 de la Constitución atribuye la potestad legislativa exclusiva al Estado sólo en lo que se refiere a la *disciplina del sistema tributario y contable del Estado*, mientras que la materia relativa al *ámbito local* le corresponde a las regiones en el ámbito de su potestad legislativa. No obstante, se trata ésta de una materia concurrente entre el Estado y las regiones, habida cuenta que *no toda la materia local* se atribuye a las regiones, sino toda aquella que no tenga como objetivo la armonización de los presupuestos públicos y la coordinación de las Haciendas públicas y del sistema tributario, puesto que éstas se las reserva el Estado.

382. La coordinación reclamada por el citado precepto se establecerá entre el Estado, las Regiones y el sistema de los Entes Locales territoriales, y debe mostrar un tipo de relación entre las entidades que, en la medida que todas ellas disfrutan de autonomía constitucional, garantice que tengan la misma posición en las relaciones con el Estado central. Ello requiere la presencia de un pluralismo, y no de una centralización financiera, algo natural en la medida en que cada ente es un sujeto autónomo.

383. Finalmente, y sin perjuicio de que posteriormente desarrollaremos esta cuestión, debemos también ahora anticipar cuáles son, según el art. 119 de la Constitución italiana, los ingresos locales y regionales. Estos están constituidos por los siguientes cuatro grupos de recursos:

a) Tributos propios. La expresión a la que recurre la Constitución (*los municipios y las regiones “tienen recursos autónomos. Establecen y aplican tributos e ingre-*

274 Reconocía a las regiones la “*autonomía financiera*” pero siempre en la forma y dentro de los límites establecidos por las leyes de la República (“*le regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni*”).

proprios”) permite interpretar que son propios los tributos que el Estado cede totalmente a las regiones y municipios, incluso en el caso de que no sean tales entes quienes los apliquen o recauden. No obstante, existe otra interpretación posible pero, en mi opinión, menos acertada según la cual serían tributos propios sólo los tributos que procedan de la potestad de imposición de los citados entes territoriales.²⁷⁵

- b) Participación en tributos del Estado. La Constitución italiana considera igualmente que constituyen recursos de los municipios y regiones la *“coparticipación”* en los ingresos *“producidos de la recaudación de los tributos del erario público relativos a su territorio”*. Respecto de esta fuente de financiación, resulta obligado decir que ha de existir, entre los tributos propios y la participación en los tributos del Estado (lo que se denomina ingresos o cuotas de participación sobre tributos de la Hacienda pública estatal), un cierto equilibrio para que no se comprometa el significado del principio de autonomía financiera. El legislador estatal ha de aplicar materialmente ese principio, lo que le veda regular la materia de tal forma que la financiación a través de recursos propios resulte residual o, en todo caso, marginal con respecto a la participación en los tributos estatales. Incluso habría que decir que la cuantificación de unos y otros debería fijarse de modo que los tributos propios sean suficientes para permitir a los municipios y regiones el ejercicio de las funciones ordinarias, mientras que la participación en los tributos estatales debería destinarse a una función redistributiva y con el objetivo de reducir las diferencias entre las territorios en Italia.
- c) Transferencias y subvenciones del Estado. La Constitución prevé que el Estado asigne singularmente subvenciones o transferencias condicionadas a desarrollos económicos territoriales, o incondicionadas pero que compensan desequilibrios interterritoriales. Entre las primeras están los recursos adicionales que el Estado destine favor de determinados municipios y regiones con el fin de *“promover el desarrollo económico, la cohesión y la solidaridad social, para remover las desigualdades económicas y sociales, para favorecer el efectivo ejercicio de los derechos de la persona, o para proveer a fines diversos del normal ejercicio de sus funciones”*. Entre las transferencias condicionadas está la previsión constitucional de que una *“ley del Estado establecerá un fondo de equiparación, sin vínculos de destinación, para los territorios con menor capacidad fiscal por habitante”*.
- d) Ingresos patrimoniales y deuda pública. Finalmente, el art. 119 de la Constitución italiana prevé que los municipios y las regiones cuenten *“con patrimonio propio, atribuido según los principios generales determinados por la Ley del Estado”* así como la posibilidad de que *“puedan recurrir al endeudamiento sólo para financiar gastos de inversión”*.

275 Cfr., Rolla, *op. cit.*, pp. 22 y 23.

3. El sistema de financiación de los Entes Locales

3.1. El poder tributario real de los Entes Locales

384. Debemos empezar recordando que la Constitución italiana establece un reparto del poder tributario entre el Estado, las regiones y los municipios, distinguiendo la atribución de competencias exclusivas, concurrentes y *residuales*. El art. 117 de la misma establece que el Estado tiene competencia exclusiva para legislar en la determinación de su régimen tributario y contable, así como en el marco de la compensación de los recursos financieros. Expresamente señala la letra e) del citado precepto que constituye materia exclusiva de la legislación estatal, el “*régimen tributario y contable del Estado; repartición de los recursos financieros*”.

385. Junto a esa materia reservada al Estado, el apartado tercero del mismo art. 117 dispone que son “*materias de competencia concurrente [entre el Estado y las regiones] aquellas relativas a (...) armonización de los presupuestos de los entes públicos y coordinación de la Hacienda pública y del sistema tributario*”.

386. Finalmente y como hemos visto, el art. 119 consagra la autonomía financiera de las entidades territoriales infraestatales, al advertir que “*los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas y las Regiones tienen recursos autónomos. Establecen y aplican tributos e ingresos propios, en armonía con la Constitución y según los principios de coordinación de las finanzas públicas y del sistema tributario*”, sirviendo, además, para “*financiar integralmente las funciones públicas a ellos atribuidas*”.

387. De la citada regulación constitucional resulta necesario preguntarse cuál es el verdadero grado de autonomía financiera de los Entes Locales en orden a establecer su propio sistema de ingresos y su capacidad para decidir sus políticas de gasto. Y debemos preguntarlo porque constitucionalmente los municipios tienen reconocido, al menos formal o nominalmente, un importante grado de autonomía financiera y de poder tributario en el ámbito de sus competencias, y, sin embargo, parece estar este poder sumamente sometido o costreñido al del Estado y al de las Regiones.

388. Esta aparente dependencia de la Hacienda local a la estatal o regional, es, sin duda, la que llevó a apreciar en el nuevo Título V de la Constitución italiana “*dos sistemas tributarios primarios y un sistema tributario secundario, el local, que se inscribe en el marco interno del regional*”.²⁷⁶ En primer lugar, se reconoce al Estado la atribución de la potestad legislativa exclusiva relacionada con los tributos de su Hacienda, y a las regiones el resto de figuras tributarias regionales y locales (art. 117 párrafo 4), consagrándose de este modo la separación del sistema tributario del Estado del de las Regiones.

276 F. Gallo, “Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione”, *Rassegna Tributaria*, núm. 2, 2002, p. 588, citado por Manzano Silva, *op. cit.*, p. 43.

389. La redacción anterior de este precepto establecía que “*las regiones tienen autonomía financiera en las formas y con los límites establecidos por las leyes de la República, que la coordinan con la Hacienda del Estado, las Provincias y los Municipios*”. Esta redacción, además de compleja y oscura, era sumamente ambigua ya que, tras reconocer el principio de autonomía financiera de las regiones, se enfatizaba en la fijación de sus propios tributos por las leyes estatales, dejando un amplio espacio a la discrecionalidad del legislador nacional, negando, en definitiva, “*la existencia de un poder impositivo real de las regiones*”.²⁷⁷

390. En efecto, pese a que la reforma del Título V de la Constitución italiana con la Ley 3/2001 ha reforzado considerablemente el poder legislativo de las regiones al atribuir a las regiones la competencia en todas las materias sobre las que el Estado no es titular en exclusiva, lo cierto es que el Estado sigue conservando la mayoría de las competencias sobre los ámbitos más relevantes, entre los que destaca a los efectos que aquí interesa, la fijación de los principios fundamentales en materia de legislación concurrente y el poder de coordinación de la Hacienda Pública estatal y del sistema tributario en su conjunto.

391. La potestad legislativa –como se ha afirmado muy acertadamente– está de este modo repartida entre el Estado y las Regiones, si bien se dan dos importantes características que se vinculan a la regional: de un lado, es una potestad concurrente, y de otro, es una potestad residual. De ello se derivan condicionamientos que restringen su ejercicio; en primer lugar, en las materias de legislación concurrente la potestad legislativa de las regiones encuentra un límite fundamental: *el respeto a los principios fundamentales fijados por el Estado* (art. 117), y al mismo tiempo al tratarse de competencia residual y ser las principales materias exclusivas del Estado, su ámbito de actuación resulta en la práctica muy reducido.²⁷⁸

392. Tan es así que se ha llegado a afirmar que “*el poder financiero, fundamentalmente, es una prerrogativa del Estado*”, ya que, aunque las regiones disponen ciertamente de potestad legislativa según la distribución competencial efectuada en el artículo 117, esta potestad no es “*creadora de tributos propios, legislando con anterioridad a la Ley estatal (...), no se trata por lo tanto de una potestad libre, no condicionada a la legislación del Estado, debiendo desarrollarse, dentro del principio de coordinación estatal*”.²⁷⁹

393. Conforme a lo expuesto se puede afirmar que en el ámbito local, si bien la Constitución proclama abiertamente su autonomía financiera, tal reconocimiento cons-

277 Cfr. Stancati, “L’evoluzione delle leggi di finanziamento delle Regioni e degli Enti Locali nella vigenza dell’ articolo 119 della Costituzione antecedente alle modifiche introdotte dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001”, en el vol. col. *Il federalismo fiscale nel nuovo art. 119 della Costituzione*, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, Roma, 2005, p. 15., *op. cit.* por Manzano Silva, *op. cit.*, p. 43.

278 Manzano Silva, *op. cit.*, p. 47.

279 F. Tesaurò, *Istituzioni di Diritto tributario*, vol. I, Parte Generale, ottava edizione, UTET, Torino, 2003, pp. 16 y 17, *op. cit.* por Manzano Silva, *op. cit.*, pp. 47 y 48.

titucional no lleva aparejado una articulación real para su ejercicio. El establecimiento de tributos propios –máxima expresión de la autonomía financiera en cuanto ejercicio del poder tributario–, deberá realizarse, de este modo, conforme a los criterios fijados por la Ley estatal, en el sentido del principio de reserva de ley del art. 23 de la Constitución, y de la coordinación de las regiones en el respeto de los principios fundamentales en ella recogidos. Para que los municipios puedan establecer y aplicar tributos será necesario, en definitiva, que exista una Ley que prevea cuáles son los tributos locales y qué facultades tienen tales entes para exigirlos.

394. Esta enorme limitación supone vaciar, *de facto*, el ejercicio de la autonomía financiera, y por ello recientemente se ha afirmado con toda razón por uno de los autores más reputados por su singular conocimiento del tema que *“el ejercicio de la autonomía tributaria, desde esta perspectiva, debe identificarse sustancialmente en la elección del án y del quantum del tributo dentro de los límites precisos fijados por la Ley estatal, a la luz de la referida jurisprudencia de la Corte Costituzionale”* puesto que *“el Estado limita la autonomía financiera local a través del artículo 23 de la Constitución y establece principios fundamentales a las regiones para coordinar y armonizar el ejercicio de la autonomía local y regional”*.²⁸⁰

395. Esta decepcionante conclusión coincide, por lo demás, con la doctrina mantenida por la Corte Costituzionale en sus más recientes sentencias, singularmente en la 37/2004, de 26 de enero²⁸¹ que, en relación a la reforma del Título V de la Constitución concluye afirmando lo siguiente:

“Este diseño constitucional requiere como necesaria premisa la intervención del legislador estatal, la cual, con la finalidad de coordinar ambas haciendas, deberá no solo fijar los principios a los que el legislador estatal deberá atenerse, sino también determinar las grandes líneas del sistema tributario, y definir el espacio y los límites dentro de los que podrá aplicarse la potestad impositiva, respectivamente del Estado, de las regiones y de los Entes Locales”

Sobre este esquema constitucional se configura una Hacienda regional *“todavía derivada en gran parte, por ello dependiente del presupuesto estatal y de una regulación estatal unitaria de todos los tributos, con limitadas posibilidades de reconocer a las regiones y a los Entes Locales una autonomía de elección, de un nuevo sistema. De este modo hoy no se dan todavía, a no ser que se restrinja mucho el límite, tributos que puedan definirse plenamente con el título de propios de las regiones o de los Entes Locales (cfr. Sentencia núms. 296/2003 y 297/2003) en el sentido en que sean*

280 A. Amatucci, *L'ordenamiento giuridico Della finanza pubblica*, VIII Editoriale Jovene, Napoli, 2007, p. 112, *op. cit.* por Manzano Silva, *op. cit.*, p. 48.

281 Vid., también las sentencias de la Corte Costituzionale números 296 y 297 de 26 de septiembre de 2003, y la 311 de 15 de octubre de ese mismo año. Estas sentencias y la que se reproduce –la 37/2004– son citadas por Manzano Silva, *op. cit.*, pp. 48 a 50.

fruto de su autónoma potestad impositiva, y por consiguiente puedan ser regulados por las leyes regionales o los reglamentos locales, en el respeto al principio de coordinación, a día de hoy asentado porque está incorporado, por así decirlo, en un sistema de tributos sustancialmente gobernado por el Estado. También los tributos a los que la Ley del Estado destina el rendimiento, en todo o en parte, a los entes autónomos, y por los cuales la dicha ley reconoce un espacio limitado de autonomía a los Entes Locales en cuanto a su regulación –por este motivo la referida legislación los califica a veces como tributos propios de las regiones, en el sentido común derivado de la aplicación del anterior artículo 119 de la Constitución– son establecidos por la Ley estatal y en ella encuentran su regulación, salvo en aquellos aspectos que se encuentren expresamente remitidos a la autonomía de los entes territoriales (...).

En consecuencia, como este Tribunal ha tenido ocasión de afirmar, puesto que no es admisible, en materia tributaria, una plena manifestación de potestad regional autónoma en ausencia de la legislación fundamental de coordinación otorgada al Parlamento nacional, se debe entender reservada a las regiones (si no hay límite y está expresamente reconocida en la Ley estatal) la potestad de legislar sobre los tributos existentes, instituidos y regulados por la Ley estatal (cfr. las Sentencias 296/2003 y 297/2003); y por lo expuesto debe permanecer expectante a que el legislador estatal ejercite la potestad de dictar normas modificativas y que detallen, la regulación de los tributos locales existentes”.

De la doctrina científica y constitucional expuesta, podemos llegar a la conclusión antes apuntada y expuesta por Manzano Silva de entender que ni los Entes Locales ni las regiones “*disponen de autonomía tributaria absoluta, que les permita establecer y regular sus propias figuras tributarias con plena independencia del legislador estatal. Es, como afirma el máximo intérprete constitucional, una Hacienda derivada en gran medida, dependiente de la normativa estatal, reproduciéndose en cierta medida la situación ya existente bajo la vigencia de la redacción originaria del artículo 119 (...). La Hacienda regional «es de un lado una Hacienda mixta (indeterminada en el cuadro constitucional y con una grave carencia) a la par que derivada y fundada en el reconocimiento discrecionalmente realizado por el legislador estatal»*”.²⁸²

396. Y paralelamente a ello, conforme a esa doctrina constitucional, deberá reputarse vedada a las regiones la potestad de legislar sobre los tributos locales instituidos y regulados por las leyes estatales, correspondiendo al legislador estatal la facultad de

282 *La autonomía tributaria de las regiones italianas a la luz del artículo 119 de la constitución, op. cit.*, p. 50. En este estudio se analiza también el Proyecto de Ley delegada del Consigli dei Ministri presentado ante la Camera dei Deputati el 29 de septiembre de 2007, por el que se desarrolla el art. 119 de, la Constitución italiana. Como la distribución competencial en materia tributaria se atribuye al legislador estatal debiendo éste ejercer la potestad de coordinación de la Hacienda estatal y del sistema tributario en su conjunto, ese Proyecto de Ley de desarrollo de lo establecido en el art. 119 del Texto Constitucional, trata de reflejar esa labor de coordinación.

dictar normas modificativas de la regulación de los tributos locales ya existentes, incluso en aspectos de detalle.²⁸³

397. La conclusión es, como decimos, ciertamente decepcionante desde el plano teórico y práctico. Desde el primero, porque, *“desgraciadamente, esta reforma tan ambiciosa de la Hacienda Pública italiana, sancionada por el nuevo artículo 119 de la Constitución (2001), no ha pasado de los principios del federalismo fiscal a los hechos”*; y desde la vertiente práctica, porque lo cierto es que las distintas y sucesivas leyes que se han sucedido en orden a hacer efectiva esa autonomía financiera, *“no sólo han mantenido el sistema de «transferencias del Estado», anterior a la reforma constitucional, sino que han puesto rigurosos límites a la teórica autonomía de ingresos y gastos de los entes territoriales”*.²⁸⁴

3.2. Los recursos de las haciendas locales

398. Sin restar importancia a la reforma que el Título V de la Constitución realizó respecto del cuadro de competencias de los entes territoriales atribuyendo el ejercicio de las funciones administrativas, con carácter general, a los municipios, resulta indiscutible que la reforma de mayor calado llevada a cabo por la Ley 3/2001 en materia de estructura territorial o de distribución del poder financiero entre los diferentes entes territoriales es la atribución a los Entes Locales de autonomía financiera.²⁸⁵

399. La distribución del poder financiero entre los diferentes entes territoriales diseñada en la Constitución italiana es llamativa fundamentalmente por la dependencia de la Hacienda local a la estatal o regional. Como ya advertimos, esta circunstancia fue la que permitió apreciar la existencia en el diseño constitucional de *“dos sistemas tributarios primarios y un sistema tributario secundario, el local, que se inscribe en el marco interno del regional”*.²⁸⁶ Como decíamos *supra*, al Estado se le reconoce la potestad legislativa exclusiva con los tributos de su Hacienda, y a las regiones se le atribuye el resto de figuras tributarias regionales y locales (art. 117 párrafo 4), consagrándose de este modo la separación del sistema tributario del Estado del de las regiones. Dicho lo cual, no pude significar *“que los Entes Locales carezcan de una autonomía tributaria relevante sino que su autonomía tributaria es diferente al desarrollarse, por imperativo del principio de legalidad, en el ámbito de la potestad legislativa regional y ejercitarse por medio de reglamentos”*.²⁸⁷

283 Cfr., Castillo Solsona, *op. cit.*, p. 411.

284 Así de concluyente es el Estudio realizado por el Departamento de Estudios y provincias de la FEMP, *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: Diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, FEMP, Madrid, 2005, p. 157.

285 Recordemos que el art. 119 de la Constitución italiana reconoce, entre otros, a *“los municipios (...) y las regiones (...) autonomía financiera respecto a sus ingresos y erogaciones”*.

286 Gallo, *op. cit.*, p. 588.

287 Cfr., Castillo Solsona, *op. cit.*, p. 397.

400. Los Entes Locales italianos, al igual que sucede en el ordenamiento español, carecen de potestad legislativa. Sus disposiciones adoptan la forma reglamentaria siendo esta fuente normativa la que regula los recursos que originan ingresos –tributarios o no– para ellos. Y esa potestad reglamentaria ha sido considerada tradicionalmente una típica manifestación de autonomía. En todo caso, la reforma de la Hacienda local italiana iniciada en la última década se ha caracterizado por dotar de una mayor simplificación y racionalización al propio sistema tributario a través, no sólo ya de la supresión de algunos tributos locales, sino también de ampliar la *“deslegalización en materia tributaria de competencias de municipios y provincias que se refleja, tanto en la ampliación de la potestad normativa para regular sus propios ingresos, como en el cambio de naturaleza jurídica de determinados tributos locales relacionados con la prestación de servicios”*.²⁸⁸

401. Centrándonos en los recursos de las haciendas locales, clasificábamos más arriba en cuatro los diferentes ingresos que en el ámbito local reconocía la Constitución italiana en su art. 119 a los entes municipales: los tributos propios (los municipios *“tienen recursos autónomos. Establecen y aplican tributos e ingresos propios”*); la participación en tributos del Estado (la *“coparticipación”* en los ingresos *“producidos de la recaudación de los tributos del erario público relativos a su territorio”*); las transferencias y subvenciones del Estado (el Estado asignará fondos, tanto para *“promover el desarrollo económico, la cohesión y la solidaridad social, para remover las desigualdades económicas y sociales, para favorecer el efectivo ejercicio de los derechos de la persona, o para proveer a fines diversos del normal ejercicio de sus funciones”*, como para alcanzar la *“equiparación”* territorial asignando el fondo a *“los territorios con menor capacidad fiscal por habitante”*); y los ingresos patrimoniales y deuda pública (los municipios contarán *“con patrimonio propio”* y podrán *“recurrir al endeudamiento”*).

402. En un reciente y detallado estudio realizado por Castillo Solsona sobre la organización territorial del poder financiero en Italia²⁸⁹, se establece una clasificación similar a la que hemos hecho. Para dicha autora, desde un punto de vista conceptual, las fuentes de financiación que el vigente art. 119 de la Constitución enuncia de forma común a las regiones y municipios, pueden clasificarse también en cuatro bloques: recursos autónomos, integrados por los tributos propios y las entradas propias así como por la participación en el producto de los tributos *“erarial”*; los recursos del *“Fondo perequativo”*; los denominados recursos añadidos e intervenciones especiales a favor de determinados municipios y regiones y, finalmente, las entradas patrimoniales y el endeudamiento.

288 M. J. Fernández Pavés y A. Jabalera Rodríguez, “Algunas cuestiones sobre la gestión tributaria local en Italia”, *Investigaciones Jurídicas*, núm. 1/02, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002, pp. 16 a 18.

289 Castillo Solsona, *op. cit.*, p. 398.

403. Atendiendo a su finalidad, constata que los recursos autónomos –tributos y entradas propias y participación en el producto de los tributos "erarial"– así como los integrantes del "fondo perequativo" están destinados a financiar, en su integridad, las funciones públicas atribuidas a los municipios y demás entes territoriales, constitucionalizándose así la denominada cláusula de autosuficiencia. En cambio, los recursos añadidos y las intervenciones especiales a favor de determinados entes, están destinados a proveer a objetivos distintos del normal ejercicio de sus funciones por parte de aquellas entidades territoriales. Veamos detenidamente, por tanto, esos cuatro diferentes tipos de recursos que se reconocen constitucionalmente a la Hacienda municipal: los tributos propios, la participación en tributos del Estado, las transferencias y subvenciones del Estado, y los Ingresos patrimoniales y deuda pública.

3.2.1. Tributos propios

404. En relación a los tributos propios, debemos empezar recordando que el art 119 de la Constitución italiana, tras reconocer que los municipios han de contar con "recursos autónomos", proclama que también "establecen y aplican tributos e ingresos propios, en armonía con la Constitución y según los principios de coordinación de las finanzas públicas y del sistema tributario", sirviendo, además para "financiar integralmente las funciones públicas a ellos atribuidas".

405. La constitucionalización de un poder tributario para los Entes Locales que alcanza la posibilidad de "establecer y aplicar" sus "tributos e ingresos propios", no puede entenderse, sin embargo, como un reconocimiento ilimitado de su poder financiero, pues como ya anticipamos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana previno de que "el Estado limita la autonomía financiera local a través del artículo 23 de la Constitución y establece principios fundamentales a las regiones para coordinar y armonizar el ejercicio de la autonomía local y regional",²⁹⁰ lo que se traduciría en que la autonomía financiera de los Entes Locales, y en particular su poder tributario, se identifica sustancialmente en la elección del *an* y del *quantum* del tributo dentro de los límites precisos fijados por la Ley estatal.²⁹¹

406. No obstante y como se ha señalado, del régimen actual establecido tras la reforma operada por la Ley 3/2001 en los arts. 117 y 119, se desprende que, a diferencia del régimen anterior, las "leyes regionales pueden ser fuente instauradora de los tributos locales. Una vez establecidos los tributos locales y los principios generales de su disciplina, corresponde a los municipios la facultad de incorporarlos a su ordenamiento y de regular su aplicación a través de los reglamentos locales teniendo en cuenta lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 119 que vincula la potestad local

290 Amatucci, *op. cit.*, p. 112.

291 Sobre el principio de reserva de ley del art. 23 de la Constitución italiana y la potestad reglamentaria de los Entes Locales, *vid.*, Fernández Pavés y Jabalera Rodríguez, *op. cit.*, pp. 18 a 26.

*de establecer y aplicar tributos propios a los principios fundamentales de coordinación del sistema tributario”.*²⁹²

407. Pero, ¿cuáles son, en todo caso, los tributos de la Hacienda local en Italia? Para responder a esta pregunta debemos comenzar diciendo que, la doctrina generalmente propone,²⁹³ al menos, tres tipos de gravámenes o impuestos para que los entes territoriales cumplan con el principio de autonomía financiera, los impuestos sobre la propiedad, los impuestos indirectos sobre las ventas y los impuestos indirectos sobre las rentas. Y esas tres fuentes de riqueza y de capacidad económica se someten a tributación en el ámbito local en Italia, habida cuenta que constituyen en la actualidad tributos de los municipios los siguientes:²⁹⁴

- a) El impuesto municipal sobre los inmuebles. El hecho imponible de este impuesto lo constituye la propiedad de las fincas, los terrenos industriales y los terrenos agrícolas situados en el territorio del Estado, cualquiera que sea su uso, comprendiendo los usos instrumentales o aquéllos a cuya producción o intercambio está destinada la actividad de la empresa.²⁹⁵ Este gravamen sobre los bienes inmuebles alcanza también a las construcciones, áreas edificables y solares. Son sujetos pasivos los propietarios y titulares de derechos reales y de usufructo, uso, vivienda, enfiteusis y superficie, incluso aunque no sean residentes, ni tengan el domicilio legal o administrativo, ni ejerzan actividad en Italia. La base imponible está determinada por la renta catastral multiplicada por un coeficiente. El tipo varía según el ayuntamiento en el cual los inmuebles están situados pero debe estar comprendido de todas maneras entre el 4 y el 7 por mil.²⁹⁶ Este gravamen coincide en gran medida con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de nuestro sistema tributario local.
- b) El impuesto municipal sobre el incremento del valor de los inmuebles. Este Impuesto grava el incremento del valor de los inmuebles situados en el territorio del Estado, atribuyéndose su producto a los municipios en cuyo territorio están situados tales inmuebles.²⁹⁷ Su equivalente en nuestro sistema tributario local es el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.
- c) El impuesto municipal por el ejercicio de actividades empresariales, artísticas y profesionales. Este Impuesto que se asemeja al Impuesto sobre Actividades Económicas de nuestro sistema tributario local, grava el mero ejercicio de actividades

292 Cfr., Castillo Solsona, *op. cit.*, pp. 400 y 401.

293 M. D. Cadabal Sampedro, “La Hacienda Local: un futuro metropolitano”, *Gesta—Revista de Gestão de Negócios*, núm. 3, julio-septiembre, 2006, p. 47.

294 En este punto resulta obligado seguir el listado que realiza Castillo Solsona, *op. cit.*, pp. 402 y 403, notas a pie 94 a 100.

295 Art. 1 del Decreto Legislativo 504, de 30 de diciembre de 1992.

296 Cfr., <http://www.mtas.es/mundo/consejerias/Italia/8TrabResidir/FiscalExtr.htm>

297 Art. 1 del Decreto del presidente de la República 643, de 26 de octubre de 1972.

empresariales, artísticas y profesionales, conceptuadas como tales a los efectos del IVA.²⁹⁸

- d) El impuesto municipal sobre la publicidad y derechos sobre los espacios destinados a los anuncios públicos. Tanto la publicidad externa como los espacios destinados a los carteles públicos están sujetos, respectivamente, a un impuesto o a un derecho a favor del municipio en cuyo territorio se ha llevado a cabo la actividad publicitaria. Este impuesto guarda enorme coincidencia con el ya derogado por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, Impuesto sobre la Publicidad.
- e) La tasa sobre concesiones municipales. Esta tasa tiene por objeto determinados actos o disposiciones adoptados por los municipios en el ejercicio de sus funciones.
- f) El Impuesto sobre el tratamiento de los residuos sólidos urbanos y la tasa por depuración y evacuación de aguas residuales.
- g) La tasa municipal por la ocupación de espacios y áreas públicas. El hecho imponible de esta tasa lo constituye la ocupación de cualquier naturaleza llevada a cabo, incluso sin título, en las calles, avenidas y plazas y, en cualquier caso, sobre los bienes pertenecientes al demanio o al patrimonio indisponible de los municipios.²⁹⁹
- h) La tasa municipal de ocupación del subsuelo.
- i) El recargo municipal sobre el consumo de energía eléctrica.

Tanto las dos últimas tasas por ocupación o aprovechamiento del dominio público, como el recargo sobre el consumo de energía eléctrica, constituyen igualmente ingresos de las provincias, conviviendo, por tanto, ambos recursos en los dos entes territoriales.³⁰⁰

408. Junto a estos ingresos tributarios propios, debemos mencionar igualmente el recargo potestativo sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Este recargo, de naturaleza, estructura y régimen jurídico similar a los recargos de nuestro sistema español sobre tributos del Estado, constituyó en sus primeros años de implantación en Italia una importante fuente de ingresos para los gobiernos locales, como también ocurrió en otros países que lo establecieron como son Bélgica,

298 Art. 1 del Decreto Legislativo 66, de 2 de marzo de 1989.

299 Art. 38 del Decreto Legislativo 507, de 15 de noviembre de 1993.

300 Para un estudio más detallado del alcance de la potestad reglamentaria de los Entes Locales en los tributos citados, *vid.*, Fernández Pavés y Jabalera Rodríguez, *op. cit.*, pp. 34 a 38.

Dinamarca, Finlandia y Suecia.³⁰¹ En Italia, llegó incluso en el año 2003 a alcanzar un 6,5 de porcentaje. Sin embargo, en los últimos años, como se ha recordado, el margen de maniobra de los tributos propios y de recargos *“ha estado sustancialmente bloqueado en Italia y el nivel de ingresos ha dependido, sobre todo, del volumen de las transferencias o de la participación en impuestos estatales”*. La introducción del recargo en el IRPF motivó que los ingresos tributarios municipales se incrementaran considerablemente, *“pero a partir de 2003 los incrementos en los ingresos por este recargo (addizionale) municipal en el IRPF se han visto limitados por la normativa, dado que el Gobierno ha bloqueado el margen de maniobra municipal”*.³⁰²

3.2.2. Participación en tributos del Estado

409. El art. 119 de la Constitución italiana considera igualmente que constituyen recursos de los municipios la *“coparticipación”* en los ingresos *“producidos de la recaudación de los tributos del erario público relativos a su territorio”*. Y hablamos expresamente de la participación en los *“tributos del Estado”* y no de otros entes (Regionales, Provinciales...), porque el texto constitucional se refiere expresamente a ellos *–“tributi erariali”–*, de forma y manera que la participación viene limitada por el sujeto titular del tributo, que en este caso es el Estado (los tributos de carácter estatal) excluyendo a la Región (los tributos de carácter regional).³⁰³

410. Esta participación en tributos del Estado excluye que pueda dotarse a esta fuente de recursos de la naturaleza de un fondo compensatorio, a cargo del Estado,

301 J. Loughlin, S. Martin y S. Lux, *Options for Reforming Local Government Funding to Increase Local Streams of Funding: International Comparisons (Prepared for the LYyons Inquiry into Local Government Funding)*, Cardiff University-Prifysgol Caerdydd, Cardiff, 2006, p. 10, cuando afirman que, *“six EU countries –Belgium, Denmark, Finland, Italy, Spain and Sweden– have local income taxes which represent a significant source of revenue for their local governments. Rates of local income tax are freely set by local authorities in Belgium, Denmark and Finland”*. En particular sobre Italia, *vid.*, especialmente, pp. 80 a 83.

302 Cfr., el estudio realizado por el Departamento de Estudios y provincias de la FEMP, *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: Diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea, op. cit.*, p. 156. Y se añade en el mismo: *“Así, el ingreso municipal per cápita por IRPF ha pasado de 27,59 euros en 2002 a 23,21 euros en 2003. Han aumentado también los ingresos por la tasa de ocupación de espacios y áreas públicas, de 4,01 a 4,39 euros per cápita y, sobre todo, las mejoras en la recaudación del ICI [el impuesto municipal sobre los inmuebles o IBI español], que en el año 2003 alcanzó un importe global de 11.000 millones de euros en su conjunto de los municipios italianos. Teniendo en cuenta la relativa inelasticidad del impuesto, el aumento de la recaudación por ICI es un hecho notable. La recaudación media municipal en concepto de ICI por habitante es de 189 euros. La cuota del [Impuesto] de Tratamiento de Residuos sólidos Urbanos crece de 72,21 euros per cápita en 2000 a 76,124 en 2003”*.

303 Por el contrario, otros autores sostienen que, junto al erario estatal se encuentra el regional, razón por la cual también pueden conceptuarse como tributos «erariali» los tributos regionales. Es el caso de A. Brancasi, *“L’autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 della Costituzione”*, *Le regioni*, núm. 1, febrero, 2003, p. 67, citado por Castillo Solsona, *op. cit.*, p. 403.

cuyo producto deba repartirse entre los diversos entes territoriales. Además y como se ha dicho,³⁰⁴ la norma constitucional guarda silencio sobre el criterio con arreglo al cual el producto de los tributos “*erariali*” debe conectarse con el territorio de un concreto término municipal. Por ello, corresponderá al legislador ordinario determinar cuál debe ser este criterio: el del territorio de localización de la actividad, el de la residencia del contribuyente o el de la recaudación del tributo.

411. La necesidad de dar cumplimiento al principio de autonomía financiera local exige que, desde un punto de vista cuantitativo, exista un imprescindible equilibrio entre los tributos propios y la participación en los tributos del Estado. Como ya señalamos anteriormente, el legislador estatal debe respetar el citado principio impidiendo que la financiación a través de recursos propios resulte residual o, en todo caso, marginal con respecto a la participación en los tributos estatales. Ciertamente no existe una norma que exprese o concrete esa relación, pero aun así debería conformarse una práctica en aras del respeto del citado principio de autonomía financiera conforme a la cual la cuantificación de unos y otros debería fijarse de modo que los tributos propios sean suficientes para permitir a los municipios el ejercicio de las funciones ordinarias, mientras que la participación en los tributos estatales debería destinarse a una función redistributiva y con el objetivo de reducir las diferencias entre los territorios en Italia.

412. Máxime cuando el principio de subsidiariedad ha obligado a la asunción por los municipios de competencias legislativas y funciones administrativas que hasta entonces no tenían atribuidos, de manera que esas nuevas funciones y competencias requieren de nuevas fuentes de financiación autónomas o propias y no dependientes, esto es, de recursos basados de modo fundamental o prioritario en ingresos o tributos propios y no en la participación en tributos estatales.

3.2.3. Transferencias y subvenciones del Estado

413. En términos generales, las transferencias sirven para financiar y subsidiar la prestación de ciertos servicios y para nivelar la capacidad fiscal y la capacidad en la producción de bienes y servicios. Italia, al igual que en la mayoría de los países de la Unión Europea, se caracteriza por una clara situación de dependencia financiera (desequilibrio entre responsabilidades de gasto y capacidad fiscal propia), lo que explica la importancia del sistema de transferencias y de nivelación fiscal. La Hacienda local italiana se basa, como hemos visto, en la imposición sobre la propiedad y la actividad económica, y se complementa en gran medida con transferencias locales y subvenciones del Estado.³⁰⁵

304 Por Castillo Solsona, *op. cit.*, pp. 402 y 403.

305 S. Álvarez García y D. Cantarero Prieta, “Las transferencias en la financiación municipal. Una comparación internacional”, *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008, pp. 141 y 142.

414. En efecto, señalábamos más arriba que la Constitución italiana preveía entre las fuentes de financiación de las corporaciones locales las asignaciones singulares del Estado, subvenciones o transferencias, bien condicionadas a desarrollos económicos territoriales, o bien incondicionadas pero compensatorias de desequilibrios interterritoriales. Entre las primeras están los recursos adicionales que el Estado destine a favor de determinados municipios y regiones con el fin de *“promover el desarrollo económico, la cohesión y la solidaridad social, para remover las desigualdades económicas y sociales, para favorecer el efectivo ejercicio de los derechos de la persona, o para proveer a fines diversos del normal ejercicio de sus funciones”*. Entre las transferencias condicionadas está la previsión constitucional de que una *“ley del Estado establecerá un fondo de equiparación, sin vínculos de destinación, para los territorios con menor capacidad fiscal por habitante”*.

415. A aquellos recursos adicionales como a este fondo de equiparación se le conoce con el nombre común de *«perequazione»*, dando idea del conjunto de ayudas o transferencias del Estado que tratan de compensar desequilibrios territoriales históricos. Esta compensación interterritorial se hace, bien transfiriendo directamente recursos a los territorios menos favorecidos para que cuenten éstos con mayores ingresos para sus concretas políticas de gasto, o bien aprobando gastos específicos o transfiriendo cuantías para inversiones o gastos concretos que persigan igualmente reequilibrar diferencias territoriales estructurales.

416. El fondo de equiparación o *“fondo perequativo”*, está destinado, como decimos, a compensar las diferencias socio-económicas interterritoriales transfiriéndose una cantidad a *“los territorios con menor capacidad fiscal por habitante”* (la llamada *“perequazione fiscale”*). Nótese que, a diferencia de las asignaciones, este fondo no está condicionado a gastos específicos, de forma que al no existir vínculo entre el fondo y el gasto, aquél se conforma como una medida que simplemente trata de corregir las diferencias fiscales existentes entre los territorios. Este fondo encuentra cierto paralelismo –aunque con las necesarias reservas– con el fondo de suficiencia o de nivelación de nuestro sistema de financiación autonómica.

417. Aunque no se determina expresamente a qué entes territoriales deben transferirse los recursos del fondo, de su regulación se desprende que estos tienen como destinatarios, además de otros entes territoriales, los Entes Locales. Así se debe interpretar desde el momento en que el art. 119 de la Constitución italiana se refiere a él como un fondo destinado a *“los territorios”* –cualquiera que éste sea– que tengan una menor capacidad fiscal.

418. Por lo que se refiere a los recursos añadidos e intervenciones especiales, se prevén igualmente para promover el desarrollo económico y remover los desequilibrios económicos y sociales, si bien en este caso tales recursos se asignan para gastos de inversión, de manera que la transferencia viene condicionada a una inversión singular o intervención concreta. En este caso, el paralelismo lo podemos encontrar con el Fondo de Compensación Interterritorial que contempla el art. 158.2 de la CE creado

“con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales” y dirigido o “con destino a gastos de inversión”.

419. La Constitución italiana distingue entre los recursos añadidos –*“risorse aggiuntive”*– y las intervenciones especiales del Estado, cuyo objeto es corregir los desequilibrios entre territorios teniendo en cuenta determinadas necesidades –*“perequazione dei bisogni”*– que el propio texto constitucional enumera. Por ello, y como se ha señalado,³⁰⁶ la distinción entre la noción de recursos añadidos y la de intervenciones especiales, viene establecida en función de la diferente naturaleza del gasto que cada uno de estos ingresos está llamado a financiar. Desde este punto de vista, los recursos añadidos se destinarían a cubrir gastos corrientes relativos a funciones extraordinarias que el ente beneficiario estaría llamado a ejercitar (v.gr. el gasto extraordinario por un siniestro medioambiental). Por el contrario, las intervenciones especiales podrían contribuir, eventualmente mediante el mecanismo de la cofinanciación, a sostener la política de inversiones de los entes menos dotados desde el punto de vista de las infraestructuras que, en muchas áreas de Italia (v.gr. el *Mezzogiorno*) se traducen en un mayor coste de los servicios.

3.2.4. Ingresos patrimoniales y deuda pública

420. La Hacienda local se nutre, finalmente, de los ingresos procedentes del patrimonio de los municipios y del crédito público. El art. 119 prevé que los municipios cuenten *“con patrimonio propio, atribuido según los principios generales determinados por la Ley del Estado”*. Por tanto, los rendimientos derivados de su explotación y/o enajenación, conformarán igualmente una fuente de recursos de los Entes Locales.

421. Cabría, finalmente, incluir entre el resto de recursos de las haciendas locales, las llamadas *entrad*as propias como una categoría distinta al resto de ingresos, singularmente de los patrimoniales y de los tributos propios. Aunque no es pacífico delimitar el significado de la expresión *«entrad*as propias», en términos generales se puede considerar que estas se caracterizan por su naturaleza no tributaria y su cercanía con los ingresos de naturaleza privada. A veces, incluso, se les incluye en dicha categoría a aquellos ingresos que no provienen de transferencias del Estado, o no responden a una naturaleza tributaria propiamente dicha, integrándose en el mismo concepto, tanto los ingresos procedentes de actividades realizadas en régimen de Derecho privado, como los ingresos procedentes de sanciones, donativos, o cualquier otra actividad no sometida al Derecho público.

422. Junto a ello existe la posibilidad, según advierte el art. 119 de la Constitución italiana, de que los municipios *“puedan recurrir al endeudamiento”* si bien ello es posible *“sólo para financiar gastos de inversión”*; queda, por tanto, vedado el recurso al crédito público para financiar gastos corrientes.

306 Castillo Solsona, *op. cit.*, pp. 406 y 407.

423. En este contexto debemos mencionar a los *derivados* por la importante fuente de financiación local que ha supuesto para los municipios, y los no menores problemas generados. Los derivados, pese a la dificultad de definirlos, se pueden calificar como aquellos instrumentos financieros cuyo valor depende de diversas variables como pueden ser las divisas, las mercancías, los títulos, los créditos, etc. Surgen para cubrir un riesgo (el de la variable cambio, el tipo de interés, el precio, etc.) relacionado con una actividad.

424. La utilización de los derivados por los Entes Locales surge fundamentalmente en Italia en 2002, pues en la Ley de Presupuestos de aquel año se limita el control y el uso de estos instrumentos financieros. Este hecho llevó a los Entes Locales a recurrir a estos productos por la continua necesidad de liquidez después de las transferencias de servicios y funciones del Gobierno central fruto del principio de subsidiariedad. Este cómodo recurso se tradujo en *disponibilidades de gasto ilimitadas* y, sobre todo, déficits y deudas extrapresupuestarias. Dado que los derivados son una forma de especulación por la que normalmente los Entes Locales firman un contrato en el que obtienen ingresos inmediatos difiriendo o aplazando la deuda contraída al futuro, esa deuda futura será mayor o menor según el comportamiento de aquellas variables. Por tanto, tales derivados pueden tener, bien un riesgo máximo con pérdida total del capital invertido, o bien un riesgo menor pero también con menor rentabilidad.

425. Lo cierto es que este recurso cómodo por su naturaleza extrapresupuestaria, ha sido demoledor en la Hacienda local subvirtiendo el clásico y descrito cuadro de recursos de los Entes Locales. Son suficientemente expresivas las valoraciones que, en relación a lo que ha supuesto los derivados en la financiación local, realiza la doctrina italiana:

“los ayuntamientos, tanto de grandes como de pequeñas dimensiones, han conseguido inmediatamente dinero para ponerlo en caja y con la dilación de la deuda a las juntas siguientes han solucionado todos los problemas financieros inminentes, pero al mismo tiempo han lesionado de manera irreparable sus presupuestos. Por ejemplo el Ayuntamiento de Nápoles, declarado en quiebra en 1993, ha estipulado un contrato que va de 2004 a 2040 que, analizado por expertos financieros, pone de relieve que el Ayuntamiento en los años de 2004 a 2011 cobrará unos 59 millones, mientras en el restante período, o bien cuando haya una nueva Junta Municipal, hará que se tengan que devolver unos 100 millones. Para empeorar aún más las cosas se ha realizado una reestructuración de la citada operación que prevé un ingreso de 70 millones en los primeros cinco años y medio del contrato y el desembolso de 204 millones de euros hasta 2035. También la situación del Ayuntamiento de Roma es negativa, en el que en 2005 las operaciones sobre los derivados garantizaban un valor positivo de 50 millones, mientras en 2007 el aumento de los tipos de interés ha provocado un valor negativo de 50 millones. El ejemplo también es válido para el Ayuntamiento de Milán que presenta una pérdida potencial de 140 millones, y para el

*de Turín, donde los derivados han producido un efecto negativo de 100 millones. Pero los casos de los ayuntamientos de Nápoles, Turín, Milán y Roma no son aislados...".*³⁰⁷

426. Ciertamente, las Leyes de Presupuestos de los años 2007 y 2008 han intentado aplicar un control preventivo sobre los contratos de derivados realizados por los Entes Locales, pero, como también se ha vaticinado, *"los reglas no son suficientes y los derivados, hasta hoy contratos, han dañado irremediabilmente los presupuestos futuros de muchos Entes Locales que harán que, en los años a venir, se verifiquen nuevas crisis financieras difusas de los Entes Locales"*.³⁰⁸

427. Téngase en cuenta que en todos los países de la Unión Europea se aplican reglas de prudencia para evitar el sobreendeudamiento de las administraciones locales. Los límites al endeudamiento se han reforzado, incluso, en algunos países como el nuestro, Portugal y Polonia, mediante los pactos de estabilidad interna establecidos en el marco de la creación del Tratado de Maastricht. Como se pone de manifiesto en un estudio comparativo de los 25 Estados de la Unión Europea, *"las reglas de prudencia son casi siempre las mismas para todos los niveles de administraciones territoriales. Sin embargo, a veces difieren de un nivel de administración territorial a otro (Dinamarca y España, por ejemplo), o de un Estado federal a otro (en los Estados con estructura federal). En el Reino Unido, el nuevo régimen del recurso al crédito definido por el Local Government Act 2003 permite que las administraciones territoriales recurran libremente al crédito en el marco de ratios de prudencia que cada una debe establecer respetando ratios definidos por el Chartered Institute of Public Finance and Accountancy"*.³⁰⁹

428. Sin embargo, el caso de los derivados de Italia es singular en la medida en que los mismos, en tanto partidas extrapresupuestarias, ni se computan como ingreso (cuando se reciben) o como crédito público susceptible de integrar el gasto público (cuando se haya de devolver), ni se computan en este documento contable dada su naturaleza presupuestaria. Por ello no sorprende que figure Italia como el Estado de los 25 de la Unión Europea que más deuda pública tenía contraída en 2001 (el 23,3% del total europeo y el 109,5 en porcentaje del PIB).³¹⁰

307 P. Tenuta, "Las fuentes de financiación y el impacto de Los derivados en la estabilidad económico-financiera de los Entes Locales italianos", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 306, enero-abril, 2008, pp. 291 y 292.

308 Cfr., Tenuta, *ibidem*, p. 294.

309 AA.VV., *Les finances locales dans les 25 pays de l'Union européenne / Local finance in the 25 countries of the European Union*, Dexia Editions, 2004, p. 32.

310 Cfr., las Tablas 6-8 y 6-9 de los Anexos del estudio AA.VV., *Les finances locales dans les 25 pays de l'Union européenne*, ob. ult. *op. cit.* pp. 14 y 15). Aunque, ciertamente, a nivel local, representa sólo el quinto lugar (el 8,3% del total europeo, y el 3,4 en porcentaje del PIB).

4. Estructura de los ingresos locales

429. La estructura de los ingresos locales en Italia pertenece al modelo latino, el cual se caracteriza por una estructura impositiva muy diversificada, sin destacar ninguna figura por su peso relativo, la escasa importancia de la imposición sobre la renta individual y el peso apreciable de las transferencias del Estado. Este modelo –al que pertenece, además de Portugal, los países mediterráneos de Francia, Grecia, Italia y España–, contrasta con el resto de modelos anglosajón, nórdico y federal.³¹¹

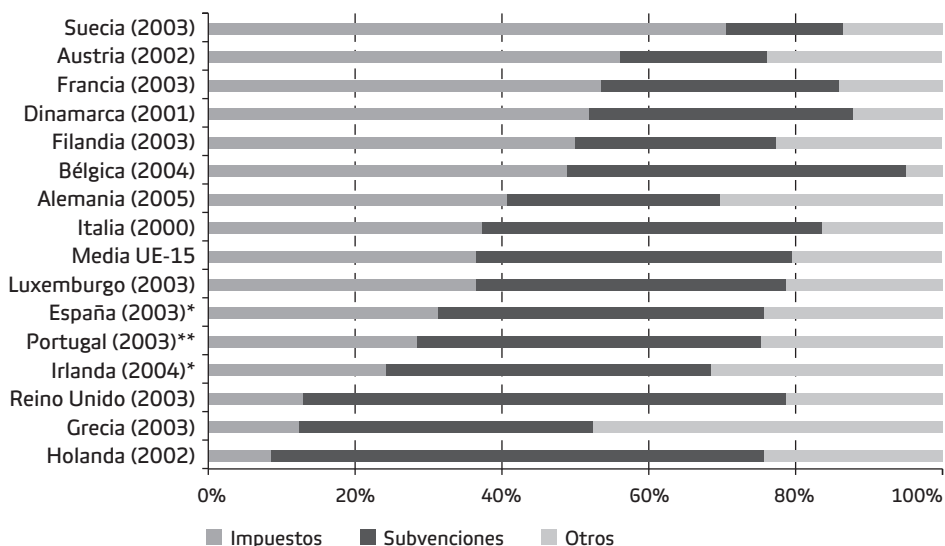
430. El *modelo anglosajón o insular* (Reino Unido e Irlanda) se caracteriza por basar la imposición local en una sola figura, el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria. El *modelo nórdico* (Finlandia, Dinamarca y Suecia) se identifica porque la tributación local se centra en la imposición sobre la renta individual, teniendo ésta un gran peso relativo en contraposición a otras figuras como por ejemplo la imposición sobre la propiedad inmobiliaria o sobre la renta de sociedades. Finalmente, el *modelo federal* (Alemania, Austria y Bélgica), es un sistema mixto entre el modelo insular y nórdico, habida cuenta que hace pivotar en la imposición sobre los inmuebles o en la imposición sobre la renta individual las principales fuentes de ingresos; unos países –Austria y Alemania– inciden más en la segunda modalidad de gravamen (para Austria supone el 49% de los ingresos impositivos locales y para Alemania el 41%), y otros países (Bélgica) descansan en mayor medida en la imposición sobre los inmuebles.

431. La estructura de ingresos en Italia es muy similar a la de España, desde el momento en el que las transferencias o subvenciones del Estado representan en ambos países un porcentaje mayor (un 47% en Italia y un 45% en España) que los ingresos por impuestos (un 36% en Italia y un 31% en España), siendo el resto otros ingresos de naturaleza no financiera (un 17% en Italia y un 24% en España). En el siguiente Cuadro se refleja la estructura de los ingresos locales en los quince países de la Unión Europea (UE-15) antes de la ampliación a los 25.³¹²

432. Como se puede comprobar del Cuadro, la estructura de ingresos locales varía considerablemente entre los quince países descritos dependiendo de cuál sea su principal fuente de ingresos. Conforme al mismo, y distinguiendo tres categorías de recursos cuales son los impuestos, las transferencias del Estado o subvenciones, y el resto de recursos no financieros (ingresos patrimoniales, precios públicos, etc.), se puede terminar concluyendo que *“en términos de la media de la UE-15, el peso relativo de los impuestos es del 37% de los ingresos no financieros, el de las subvenciones, del 43% y el de los otros ingreso no financieros del 20%. Los impuestos son la primera fuente de financiación local en Suecia (71%), Austria (56%), Francia (54%),*

311 Esta clasificación la realiza y desarrolla J. Suárez Pandiello (coord.), *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, Gráficas Varona, S.A., Salamanca, 2008, pp. 238 a 240.

312 El cuadro corresponde a Suárez Pandiello, *op. cit.*, p. 238.



Dinamarca (53%), Finlandia (50%), Bélgica (49%) y Alemania (4%). En el resto de países las subvenciones tienen más importancia relativa que los impuestos, quitando el caso de Grecia, donde el primer lugar lo ocupan los otros ingresos no financieros. Por el peso de subvenciones, destacan Holanda y Reino Unido, con el 67% y el 66%, respectivamente, del total de ingresos locales no financieros³¹³ al que le siguen Italia y Portugal con un porcentaje del 47%, y, posteriormente, España y Bélgica con un 45% cada uno.

313 *Ob. ult. op. cit.*, p. 237.

REINO UNIDO

Silvia Díez Sastre (coord.)

Mónica Domínguez Martín

Félix Alberto Vega Borrego

Francisco Velasco Caballero

ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL REINO UNIDO¹

1. Introducción

1. Lo que hoy llamamos “Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte” es una creación política relativamente reciente (1927). Su propia denominación *oficial* indica que se trata de un país (el término “Estado” es un neologismo en Gran Bretaña) donde existen territorios diferenciados, dentro del Reino único. Aunque el Reino Unido se cataloga tradicionalmente como un Estado unitario (al menos hasta las *Devolution Acts* de 1998),² lo cierto es que con esta denominación no se aprehende con precisión la realidad constitucional británica. En el concepto de Estado unitario (por oposición al Estado federal y a las confederaciones de Estados) sigue teniendo gran importancia la existencia de un poder originario (frente a los poderes territoriales derivados); y lo cierto es que ni la historia del Reino Unido ni su configuración político-constitucional actual se someten bien a estas categorías conceptuales, más propias del continente.³ De un lado, el propio concepto de Reino o Corona presenta una relevancia constitucional superior a la que se puede predicar de los Estados europeos continentales con Jefatura de Estado monárquica. Es aún hoy la Corona (y su especial relación con el Parlamento de Westminster) lo que define la estructura político-constitucional del Reino Unido. De otro lado, el Reino Unido es el resultado de la fusión, en distintos momentos de la historia, de cuatro “naciones constituyentes” (Escocia, Inglaterra, Irlanda del Norte y Gales), cuyo germen fue el Estado inglés, al que se incorporaron el resto de territorios.⁴ No forman parte del Reino Unido, aunque están asociadas a él, las “dependencias de la corona” de las Islas del Canal y la Isla de Man; tampoco, los territorios de ultramar, ni los Estados miembros de la *Commonwealth*, creada tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, en 1949.⁵

1 La redacción de los distintos párrafos numerados de esta parte del estudio se debe a los siguientes autores: Francisco Velasco Caballero (§§ 1 a 26); Silvia Díez Sastre (§§ 27 a 187); Mónica Domínguez Martín (§§ 188 a 229); y Félix Vega Borrego (§§ 230 a 311). La documentación empleada para la redacción de esta investigación se actualizó por última vez en el mes de mayo de 2009.

2 P. Leyland, *The constitution of the United Kingdom*, Hart Publishing, Oxford-Portland Oregon, 2007, pp. 185 y ss.

3 N. Walker, “Beyond the Unitary Conception of the United Kingdom Constitution?”, *Public Law*, 2000, otoño, pp. 384 y ss.

4 A. Gamble, “The Constitutional Revolution in the United Kingdom”, *Publius*, núm. 16.1, 2006, pp. 19-35, p. 21.

5 Los territorios de ultramar son territorios que mantienen voluntariamente su relación con el Reino Unido. Constan de un gobierno autónomo, pero conservan estrechos vínculos con la Corona. Actualmente los territorios de ultramar son: Anguila, Gibraltar, Las Bermudas, Montserrat, Las Islas Vírgenes Británicas, Las Islas Pitcairn, Las Islas Caimán, Santa Helena y sus dependencias, Las Islas Falkland, Ascensión y Tristan da Cunha, Las Islas Turcos y Caicos, Territorio Antártico Británico, Territorio Británico del Océano Índico, Islas Georgia del Sur y Sandwich del Sur. Por otro lado, en la actualidad, la *Commonwealth*, o Comunidad británica de Naciones, es una asociación de países,

2. Los reinos de Escocia e Inglaterra datan del siglo IX. El Principado de Gales quedó sometido al Reino de Inglaterra a través del “Estatuto de Rhuddlan” de 1284, tras décadas de guerra con los ingleses. Únicamente en el siglo XV, en 1400, tras una rebelión liderada por Owain Glyndwr –el último galés que ostentó el título de príncipe de Gales–, Gales se independizó temporalmente de Inglaterra, hasta 1412. Por otro lado, desde 1603 los reinos de Inglaterra (con Gales) y Escocia contaban con un único monarca compartido, James VI, Rey de los escoceses, que heredó la Corona inglesa de su prima, Elisabeth I. Un siglo después, tras años de agitación debido a las guerras civiles, los Parlamentos inglés y escocés aprobaron el “Acta de Unión” de 1707 por el que se formó el Reino de Gran Bretaña con un único Parlamento, el de Westminster. No obstante, a pesar de la Unión se mantuvieron algunas diferencias que se han conservado a lo largo de los siglos: el Derecho inglés y escocés permanecían separados; los sistemas educativos eran diferentes; y se respetó la separación entre la Iglesia escocesa presbiteriana y la Iglesia inglesa anglicana. De otro lado, el territorio irlandés había sido progresivamente sometido por el Reino de Inglaterra desde 1534, cuando se inició una política de asentamientos ingleses y escoceses protestantes con el fin de adherir a los irlandeses a los postulados de la Reforma promovida por Enrique VIII. Pero será sólo en 1800, por medio de una nueva “Acta de Unión” aprobada por los Parlamentos británico e irlandés, cuando se cree el “Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda”, con un único Parlamento. La actual composición territorial del Reino Unido deriva del proceso de independencia de Irlanda, iniciado en 1870 por las reivindicaciones de autogobierno del Partido Parlamentario irlandés y que tuvieron su reconocimiento en el *Home Rule Act* de 1914 –la primera ley que reconoció un Gobierno delegado (*devolved*) en el Reino Unido–. Posteriormente, la partición de la isla en 1920 determinó la inclusión de los seis condados norirlandeses en el Reino Unido, que desde 1927 pasó a denominarse “de Gran Bretaña e Irlanda del Norte”.

3. El origen pactista del Reino Unido ha determinado, por tanto, la pervivencia de algunas singularidades jurídicas nacionales, como el Derecho civil y penal escocés, o su organización judicial y universitaria. Pero no ha impedido –hasta el reciente proceso de *devolution* de 1998– un alto nivel de centralización del poder público, en el Gobierno y el Parlamento británicos. Aunque incluso esta centralización del poder político es *sui generis*. La existencia de un Parlamento único no ha determinado – como sería lo propio del parlamentarismo nacional bajo influencia francesa– la existencia de un Derecho único para todo el Reino Unido; así, el Parlamento británico aprueba leyes diferenciadas para Escocia (por ejemplo, como luego se verá, sobre Gobierno local). Hay, por tanto, diferenciación, aunque no “dispositiva” (no decidida por cada nación) sino decidida por el Parlamento británico. De otro lado, el Gobierno de la Corona, aun siendo único para el Reino Unido, no ha impedido la existencia de Secretarías de Estado específicas para Escocia (1855) y Gales (1964), a través de las

organizaciones y pueblos que reúne a 53 Estados independientes. La Reina de Inglaterra es la cabeza de la asociación, pero ello no conlleva responsabilidades constitucionales; salvo en 16 de los países miembros, donde la Reina Isabel es la Jefa de Estado.

cuales se canalizaba la actividad (y las inversiones) del Gobierno británico en aquellos territorios. Estas Secretarías de Estado aún existen en la actualidad, con el fin de representar los intereses de Gales, Escocia e Irlanda del Norte frente al Parlamento de Westminster y de velar por el cumplimiento del proceso de *devolution*. Estas especiales características de la estructura territorial del Reino Unido han llevado a afirmar que no se trata de un Estado unitario, pero tampoco de un Estado federal. El Reino Unido constituye –según algunos autores– una *federacy*. Eso significa que existe una gran unidad política a la que se unen unidades más pequeñas, sin que la unidad mayor se convierta por ello en una federación.⁶

4. La diversidad nacional del Reino Unido, así como el verdadero alcance de la *devolution*, sólo pueden comprenderse en el contexto socio-económico real del país. Es una realidad, ya se avanza, de fuerte liderazgo y predominio de Inglaterra y de acusada dependencia de Escocia, Gales e Irlanda del Norte.⁷ En datos globales, el Reino Unido cuenta hoy con 60.975.000 habitantes.⁸ De ellos, el 83,8% residen en Inglaterra. Aunque la densidad de población inglesa es elevada en términos relativos (380 habitantes/km²) su distribución es muy irregular, concentrándose en una buena parte en tres grandes áreas metropolitanas (Londres, Manchester y Birmingham). Sólo el área de Londres concentra ya 14.945.000 habitantes. Escocia cuenta con 5.116.900 habitantes (8,4% de la población total), lo que da una densidad de población de 65 habitantes/km², muy inferior, por tanto, a la de Inglaterra. El dato es aún más relevante si se tiene en cuenta que el área metropolitana de Glasgow concentra 1.700.000 habitantes y que la ciudad de Edimburgo alberga a 500.000 personas. Gales cuenta con 2.965.900 habitantes (4,9% del total del Reino Unido), con una densidad media de 140 habitantes/km², muy concentrada en el sureste, en el área de la capital Cardiff (316.800 habitantes). Finalmente, Irlanda del Norte alberga 1.741.600 personas (2,9% del total), con una densidad de población de 122 habitantes/km² y una concentración de población en el área de Belfast de 579.000 habitantes. En términos económicos también se observa la preeminencia de Inglaterra sobre las demás Naciones británicas; no sólo en cifras absolutas de producto interior bruto sino, incluso, en su distribución “per cápita” en los distintos territorios: siendo el PIB “per cápita” del Reino Unido (en 2007) de 37.328 \$, a Inglaterra le corresponde 38.322 \$, a Escocia 33.688 \$, a Gales 19.546 \$ y a Irlanda del Norte 19.603 \$. Estos datos, expresión mínima de la realidad demográfica y económica británica, sirven únicamente para contextualizar la *devolution* de Escocia, Gales e Irlanda del Norte: la autonomía de estas Naciones sólo afecta a una parte reducida de la población del Reino Unido, población que, además, disfruta de los menores niveles de renta relativos en el Reino Unido. A partir de estos datos se puede apreciar una notable “dependencia” de las Naciones autónomas respecto del verdadero eje político, demográfico y económico del Reino Unido: Inglaterra.

6 Gamble, *op. cit.*, p. 22.

7 En este sentido, *ibidem*, p. 23.

8 <http://www.statistics.gov.uk/CCI/nugget.asp?ID=6> (última consulta, 16 de marzo de 2009).

2. Las leyes de *Devolution*

5. La estructura territorial del Reino Unido se modifica de forma trascendental a finales de los años noventa. Se trata del cambio más radical de la estructura territorial británica desde la secesión del Estado irlandés en 1922.⁹ Por distintas razones, con distinto alcance y con diferente aceptación popular, tres leyes del Parlamento británico, de 1998, aprueban la *devolution* de competencias e instituciones a Escocia, Gales e Irlanda del Norte.¹⁰ Se trata, en los tres casos, de leyes del Parlamento británico que dan una nueva configuración constitucional al Reino Unido.¹¹ Tres notas pueden destacarse ahora de estas leyes, sobre las que luego se volverá.

a) En primer lugar, su carácter disponible por el propio Parlamento de Westminster; se muestra aquí de nuevo la singularidad del sistema político británico, carente de una constitución escrita que dote de eficacia reforzada a determinadas leyes (como las de *devolution* frente a otras posteriores). Como freno a este posible vaciamiento de las autonomías escocesa, galesa y norirlandesa, el Gobierno británico ofreció –con motivo de la tramitación de la *Devolution Act* para Escocia– un Acuerdo o Convención constitucional (“Acuerdo Sewel”, que debe su nombre al ministro que impulsó esta medida) por el que el Parlamento británico renunciaba a legislar en materias transferidas; a modificar las competencias de los Parlamentos nacionales o de los ministros de los gobiernos nacionales, salvo con autorización expresa de los nuevos Parlamentos (galés, escocés y norirlandés). Dice el Acuerdo Sewel que el Gobierno británico “establece una convención mediante la cual Westminster no legislará normalmente en materias objeto de delegación a Escocia sin el consentimiento del Parlamento escocés”.¹² El Acuerdo Sewel no se recoge en ninguna de las leyes de *devolution*, sino en el Memorándum de entendimiento que firmaron en 1999 los nuevos gobiernos nacionales y el Gobierno británico, que no tiene carácter vinculante, pero pone de manifiesto un compromiso político.¹³ Precisamente por ello la convención se critica, por un lado, porque se ha establecido de forma “débil” por los gobiernos británico y escocés, pero no por los Parlamentos de ambas Naciones mediante una orden o un estatuto parlamentario; por otro lado, porque ese acuerdo “político” ha sido desoído ya varias veces por el Parlamento británico que, en lugar, de restringir su actividad legislativa sobre

9 Sobre la importancia del proceso de *devolution* en el desarrollo del modelo territorial británico, Gamble, *op. cit.*, p. 19; Walker, *op. cit.*, p. 386.

10 Véase en general, en español, E. Aja Fernández, “La “*Devolution*” a Escocia, Gales e Irlanda del Norte”, en *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la interpretación de los principios de la Unión Europea*, Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2003, pp. 149 y ss.

11 La imagen procede de la página web oficial de la oficina británica del Parlamento Europeo: www.europarl.org.uk/uk_meps/MembersPrincip.htm

12 “*Would expect a convention to be established that Westminster would not normally legislate with regard to devolved matters in Scotland without the consent of the Scottish Parliament*”.

13 P. Bowers, “The Sewel Convention”, House of Commons Library, 25 November 2005, pp. 1-17, pp. 1 ss.; disponible *on line*: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-02084.pdf>

las Naciones, sigue legislando en materias que les afectan respetando o no las exigencias del acuerdo (sobre todo en materias transferidas a Escocia).¹⁴

b) Una segunda nota característica de las “leyes de *devolution*” es su asimetría o diferencia de contenidos. El alto nivel de autonomía otorgado a Escocia (sobre todo, en sus expresiones de poder legislativo y tributario) contrasta con el traslado de poder legislativo limitado a la Asamblea de Gales.¹⁵ Muy singular es el sistema político creado en Irlanda del Norte, a la medida del proceso de pacificación llevado a cabo en paralelo al proceso de *devolution*.

c) La tercera nota destacable del nuevo sistema político es la singular posición de Inglaterra, que carece de entidad política propia y diferente de la del Reino Unido. Sobre estas cuestiones se volverá más adelante.

6. La *devolution* de 1998 constituye una de las piezas fundamentales del programa de reforma constitucional del Partido Laborista junto a otros elementos importantes como el fomento de la cultura de los derechos humanos, mediante el reconocimiento interno de la Convención Europea de Derechos Humanos (*Human Rights Act* 1998), la reestructuración de la segunda Cámara (Cámara de los Comunes), la reforma electoral, y la creación del Tribunal Supremo.¹⁶ Además, es la culminación de un proceso histórico que, como en otros países europeos, se inicia en términos políticos en los inicios del siglo XX¹⁷ –aunque tenía antecedentes en las propuestas de Gladstone en 1880, de Lloyd George, años después, y del laborismo en los años 70–. Es entonces cuando surgen los primeros movimientos políticos nacionales en el seno del Reino Unido. Ya se ha visto cómo en Irlanda el movimiento nacionalista acaba con la partición de la isla en 1922. Desde 1925 Gales cuenta con un partido político nacionalista (*Playd Cymru*), aunque claramente minoritario. En Escocia se fundó, en 1934, el Partido Nacionalista Escocés (*Scottish National Party*), creciente en peso político hasta hoy. Al hilo de las emergentes reivindicaciones nacionalistas galesas y –sobre todo– escocesas, los gobiernos laboristas propusieron, en 1978, dos leyes de *devolution* para esas dos Naciones. Sin embargo, ninguno de los *referenda* convocados en estos territorios obtuvo el apoyo mínimo del 40% del electorado, por lo que los proyectos fueron abandonados. Es significativo el bajísimo apoyo popular a la iniciativa en Gales (11.9% del electorado). Durante los gobiernos conservadores de los años ochenta no hubo más iniciativas de descentralización, aunque el nacionalismo escocés (abiertamente crítico con las políticas económicas privatizadoras) reforzó

14 *Ibidem*, p. 10.

15 Leyland, *op. cit.*, p. 188.

16 Gamble, *op. cit.*, p. 19. En este sentido, hay que tener en cuenta las dudas que le plantea a la doctrina británica la interpretación del proceso de *devolution*. No queda claro si se trata de la culminación o de la apertura de un proceso de reforma con consecuencias aún incalculables en el futuro de la organización territorial británica. Walker, *op. cit.*, p. 386.

17 J.-P. Fusi, *El nacionalismo en el siglo XX*, Madrid, 2003. R. Hazell, “The English Question”, *Publius*, 36.1, 2006, pp. 37-56, p. 37.

notablemente su apoyo ciudadano. Finalmente, con el Gobierno laborista a partir de 1997 se retomó el proyecto de *devolution*, tras sendos *referenda* en Escocia y Gales, se aprobaron en 1998 las tres leyes de *devolution* del Parlamento británico: *Scotland Act*, *Wales Act* y *Northern Ireland Act*.

2.1. Escocia

7. Es en esta Nación donde más relevancia ha cobrado el proceso de *devolution*. No sólo por su importancia demográfica y económica sino también por el amplio apoyo popular al naciente régimen de Gobierno autónomo (el referéndum de 11 de septiembre de 1997 ofreció un 74.3% de votos favorables a la *devolution*). Conforme a la *Scotland Act* de 1998 (SAct), se crea en Escocia un Parlamento unicameral, elegido por medio de un sistema electoral mixto mayoritario-proporcional (*Additional Member System*: arts. 5 a 8 SAct) y un Gobierno dirigido por el Primer Ministro, que rinde cuentas ante el Parlamento escocés y que sustituye en sus funciones al antecedente secretario de Estado –o ministro– para Escocia (miembro del Gobierno británico, que se mantiene pero simplemente como enlace entre el Gobierno británico y el Gobierno escocés). En principio, las competencias del Parlamento escocés son todas las no reservadas al Parlamento británico (art. 29.2 SAct), aunque en seguida hay que notar que el listado de competencias “reservadas” es muy notable, y casuístico (Anexo 5 SAct). En lo que afecta directamente al régimen local, las materias reservadas al Parlamento británico son: impuestos locales (Anexo 5, parte II, A.1), derecho al voto en las elecciones locales (Anexo 5, parte II, B.2) y tráfico y circulación (Anexo 5, parte II, E.1). Leyendo en negativo las competencias “reservadas”, se pueden enunciar como competencias (completas) del Parlamento escocés las siguientes: educación, Derecho civil y penal, tribunales, prisiones, nombramiento de jueces, desarrollo económico, agricultura, pesca, Gobierno local –salvo el derecho al voto–, medio ambiente, vivienda, transporte de viajeros por carretera, montes y cultura. En estas materias la competencia legislativa escocesa es completa, ya que la *Scotland Act* no se sirve de la técnica de las competencias compartidas “bases-desarrollo”, como España. Las competencias ejecutivas siguen a las legislativas; tampoco aquí se sigue el modelo del “federalismo de ejecución”, como en Alemania. El alcance real de la autonomía escocesa es formalmente amplio; muy señaladamente, por ser objeto de este estudio, en materia de Gobierno local. A la cláusula general de competencia territorial (escocesa) acompaña además un criterio de interpretación favorable a la transferencia de competencias (art. 101.2 SAct). Ahora bien, la propia Ley contiene algunas normas de posible efecto limitativo de la autonomía, en función del uso político que de ellas se haga; nos referimos a las limitaciones en la aprobación de leyes para la transposición de normas comunitarias (art. 57 SAct); a la posibilidad de modificar el listado de competencias reservadas al Parlamento británico mediante *Order in Council* (decisión vinculante del *Privy Council* de su Majestad que requiere la aprobación posterior del Parlamento);¹⁸ o la posibili-

18 Las *Order in Council* son las decisiones adoptadas por el *Privy Council* –Consejo Privado de su Majestad compuesto por los ministros en su papel de consejeros reales– en presencia de la Reina (lo

dad de que el Parlamento británico siga aprobando leyes para Escocia (art. 28.7 SAct). No se olvide que la *Scotland Act* es tan Ley como cualquier Ley posterior del Parlamento británico (de hecho, en la práctica, el Parlamento británico sigue aprobando leyes en materias transferidas sin el acuerdo expreso del Parlamento escocés, violando el Acuerdo Sewel). La inexistencia de una garantía constitucional permite que el Parlamento británico module o revoque el proceso de *devolution* sin límites, al menos desde un punto de vista formal, pues políticamente la reversibilidad del proceso sería ciertamente compleja. Hasta ahora, los posibles litigios competenciales están residenciados en el arcaico “Comité Judicial del Consejo Reservado de Su Majestad” (*Judicial Committee of the Privy Council*),¹⁹ aunque a partir de octubre de 2009 esa tarea jurisdiccional corresponderá al futuro Tribunal Supremo de acuerdo con el artículo 40 de la *Constitutional Reform Act* de 2005.²⁰

8. En el plano financiero, Escocia dispone, en principio, de los mismos recursos económicos que antes de la *devolution*. Hasta la *devolution*, las inversiones del Reino Unido en Escocia se hacían en proporción directa a su población. Así sigue siendo ahora, si bien los recursos financieros ya no se gestionan por la Secretaría de Estado para Escocia, sino por el propio Gobierno escocés. Está previsto, no obstante, que los ingresos para Escocia puedan aumentar en la medida en que se reconoce también al Parlamento escocés la posibilidad de elevar hasta un 3% el tipo básico del impuesto sobre la renta (recaudado en todo caso por el Gobierno británico).

9. En la práctica, desde el año 1999 la actividad legislativa del Parlamento escocés ha sido relevante.²¹ Sólo en materia local se suman ya varias leyes. Con carácter general, cabe mencionar la *Ethical Standards in Public Life etc. (Scotland) Act* 2000, que in-

que las diferencia de las *Orders of Council* aprobadas únicamente por los Ministros que componen el *Privy Council*). Tienen el rango de legislación secundaria, delegada, aunque en el caso de Irlanda del Norte –durante la suspensión de la autonomía– han adquirido el rango de legislación primaria. Pueden ser de dos tipos: estatutarias, cuando adoptan decisiones en el marco de una Ley del Parlamento que otorga a su Majestad la competencia de aprobar *Orders*; o prerrogativas, cuando adoptan decisiones en materias sobre las que el Parlamento no ha legislado. Normalmente las *Order in Council* son del primer tipo. En esos casos, la norma parlamentaria que las prevé establece la mayoría necesaria en el *Privy Council* para su aprobación; y, además, necesitan la aprobación del Parlamento antes de su entrada en vigor. Habitualmente las *Orders in Council* se utilizan para transferir competencias entre departamentos ministeriales y entre el Gobierno británico y las instituciones creadas en el marco de la *devolution*. Más información al respecto en “Statutory instruments”, Factsheet 17, Legislative Series, Revised May 2008, House of Commons Information Office, disponible on line: http://www.parliament.uk/parliamentary_publications_and_archives/factsheets.cfm

- 19 P. Craig y M. Walters, “The courts, devolution and judicial review”, *Public Law*, 1999, primavera, pp. 274 y ss.
- 20 El nuevo Tribunal (*Supreme Court of the United Kingdom*) se creó por la *Constitutional Reform Act* 2005 (2005-4), y el Anexo 9 n.º de la misma ley, que modifica en este sentido las *Devolution Acts* de 1998.
- 21 A. Page, “A Parliament that is different?”, en R. Hazell y R. Rawlings (eds.), *Devolution, Law-making and the Constitution*, Imprint Academic, Exeter, 2005, p. 12.

introduce una serie de medidas para promocionar el comportamiento ético en las autoridades locales y otros entes públicos; entre ellas, destaca un nuevo código de conducta de los concejales, que se establece por la *Standards Commission for Scotland*. También destaca la *Public Finance and Accountability Act 2000*, introduce una serie de reformas en la esfera del sector público con el fin de garantizar su control financiero, incluyendo la creación de un organismo auditor (*Audit Scotland*). La *Scottish Local Government (Elections) Act 2002*, que introduce una variedad de reformas en relación con las elecciones de los gobiernos locales, incluyendo el derecho de las autoridades locales de elaborar proyectos piloto con procedimientos innovadores en materia electoral. También hay que destacar la *Scottish Public Services Ombudsman Act 2002*, que establece un nuevo Defensor del Pueblo de Servicios Públicos con el fin de resolver las alegaciones de mala administración frente a las autoridades locales y otros entes públicos. Y, por último, la *Local Government in Scotland Act* de 2003, que atribuye a las autoridades locales algunos deberes en el *Best Value*—mecanismo de control de la calidad de los servicios prestados a nivel local— y les da el poder de realizar gastos con el fin de promover el bienestar en su territorio. Dentro de la legislación sectorial pueden mencionarse, entre otras, las siguientes leyes: *Standards in Scotland's Schools etc. Act 2000*, *Housing (Scotland) Act 2001*, *Police and Fire Services (Finance) (Scotland) Act 2001*, *Transport (Scotland) Act 2001*, *Marriage (Scotland) Act 2002*, *Abolition of Feudal Tenure etc. (Scotland) Act 2002*, *Land Reform (Scotland) Act 2003* y *Building (Scotland) Act 2003*.

2.2. Gales

10. La autonomía del Principado de Gales es bien distinta a la de Escocia. De entrada, la demanda popular de autogobierno era y es muy inferior a la escocesa, lo cual tiene que ver con los propios rasgos nacionales galeses, más difusos que los escoceses. De un lado, Gales no tuvo nunca instituciones de Gobierno propias (como sí sucedió con Escocia hasta 1707); y de otro lado, la identidad cultural galesa, aun existente, es muy limitada. Sólo un 4.9% de la población conoce algo de galés (hablado y escrito). Ante el proceso de *devolution*, la población galesa se divide en tres tercios: los favorables (nacionalistas y laboristas), los contrarios (normalmente conservadores) y los indiferentes. Con este sustrato sociopolítico, no debe extrañar lo limitado de la autonomía galesa. Siguiendo la pauta de las primeras iniciativas de *devolution*, de 1974, el Gobierno laborista propuso en 1997 una autonomía singular y reducida para Gales, aprobada en referéndum regional por un ajustado 50.1% de votos afirmativos, y finalmente concretada en la *Welsh Government Act* de 1998 (WGAct), hoy sustituida por la *Welsh Government Act* de 2006. La WGAct de 1998 estableció una Asamblea electiva para Gales que, al igual que el Parlamento escocés, se elige conforme a un sistema mixto (mayoritario-proporcional) que asegura la representación de partidos no mayoritarios en la Asamblea. Pero más allá de esta similitud, la Asamblea de Gobierno galesa cuenta con una singular estructura y funcionamiento, por lo limitado de sus poderes legislativos y por la tendencial confusión en su seno de las funciones parlamentarias y las ejecutivas. Ambas singularidades han sido parcialmente corregidas en la WGAct de 2006.

- a) De un lado, la Asamblea carecía de poder legislativo “primario”.²² Esto es, las leyes para Gales debían ser aprobadas por el Parlamento de Westminster. A la Asamblea galesa le correspondía el “desarrollo” de las leyes británicas (arts. 64 a 68 WGAct 1998). Esto significaba, en el singular contexto constitucional británico, que el Parlamento británico aprobaba leyes especiales para Gales, cuya iniciativa bien podía provenir de la Asamblea galesa, y que se tramitaban ante el Parlamento de Westminster por el secretario de Estado para Gales. Por tanto, la *devolution* de la WGAct 1998 consistía en distribuir el poder legislativo sobre Gales en dos cámaras: el Parlamento británico (para las leyes) y la Asamblea galesa (para el desarrollo de las leyes). La situación descrita ha cambiado parcialmente a partir de la nueva *Welsh Government Act* de 2006. Esta nueva Ley de *devolution* ha establecido un complejo sistema de relaciones entre la Asamblea de Gales y el Parlamento británico. Formalmente, la Asamblea de Gales sigue sin poder legislativo originario; pero ahora, conforme al art. 93 WGAct, la Asamblea galesa puede aprobar “Medidas de la Asamblea Nacional” con eficacia jurídica directa, que luego han de tratarse de forma preferente en el Parlamento británico (en el que pueden ser vetadas o rechazadas) para ser finalmente aprobadas como *Orders in Council*. En suma, el poder legislativo pleno, en las materias transferidas a Gales, sigue residiendo en el Parlamento británico. Pero ahora la Asamblea galesa al menos tiene un poder legislativo “delegado” y “transitorio”,²³ a la espera de la confirmación del Parlamento de Westminster (arts. 93-95 WGAct 2006).
- b) De otro lado, el Ejecutivo de Gales ocupaba una singular posición en relación con la Asamblea. Bajo la presidencia del Primer Ministro, el “Comité Ejecutivo de secretarios de la Asamblea” se componía de los presidentes de las comisiones de la Asamblea. De esta forma, no parecía nítida la diferencia entre la Asamblea y el gabinete ejecutivo, que más parece un parte orgánica de la Asamblea. Esta situación también ha sido reformada en la *Welsh Government Act* de 2006, que refuerza la caracterización independiente del gabinete, respecto de la propia Asamblea (arts. 45-52 WGAct 2006). En suma, y al igual que se ha visto con el poder legislativo, la Asamblea de Gales va evolucionando hacia un Parlamento ordinario, con poder legislativo y distinguible claramente del Gobierno u órgano ejecutivo, al que controla.

11. La atribución de competencias a la Asamblea de Gales difiere también del método seguido en la *Scotland Act*. Para Gales se diseñó un proceso de adquisición gradual de competencias, que efectivamente se ha desarrollado en dos fases: 1998 y 2006. En la *Welsh Government Act* de 1998 no había una cláusula general de competencia (con excepción de las materias reservadas al Parlamento británico). Y ni siquiera había un listado preciso de competencias atribuidas a la Asamblea.²⁴ El art. 22 WGAct

22 Con respecto a la distinción entre legislación primaria y secundaria RU §§ 33-46.

23 Leyland, *op. cit.*, p. 194.

24 *Ibidem*, p. 193.

1998 remitió a *Orders in Council* la determinación de qué funciones ministeriales, referidas a Gales, debían ser transferidas a la Asamblea. El Anexo II de la *Welsh Government Act* identificó, eso sí, una serie de materias que habían de ser transferidas en la primera *Orden in Council* que se dictara. En ejecución de estas previsiones se han transferido a la Asamblea Nacional de Gales las competencias gubernativas sobre: agricultura, montes, pesca y alimentación, medio ambiente, desarrollo económico e industrial, educación y formación continua, salud, vivienda, Gobierno local, carreteras, servicios sociales, deporte, turismo, ordenación del territorio y urbanismo, transporte, aguas y lengua galesa. Con tanta o más importancia que estas atribuciones de competencias, los arts. 28 y 29 WGAct 1998 contenían una serie de previsiones sobre la transferencia de funciones de ciertas entidades gubernativas autónomas (“quangos”) que gestionaban diversos servicios públicos en Gales (fundamentalmente, la “Autoridad sanitaria”). Las funciones de estas entidades autónomas (hasta entonces dependientes del Gobierno central) pasaban a depender de la Asamblea, que podía optar tanto por conservar su gestión autónoma como por gestionarla directamente (por la Asamblea) o por los condados y municipios galeses [art. 28.1 c) WGAct 1998]. El sistema descrito se ha consolidado en la *Welsh Government Act* de 2006. Las competencias que en 1998 se identificaban como transferibles (por *Order in Council*) hoy se identifican como materias de la competencia “legislativa” (secundaria) de la Asamblea (Anexo 5 WGAct), aunque aún es posible que por *Order in Council* se agreguen nuevas competencias a ese listado (art. 95 WGAct). La financiación de las competencias se realiza a partir de transferencias del Gobierno británico, incluidas en el presupuesto del Reino Unido; al igual que ocurre con Escocia, las transferencias se rigen por los índices de población, según la llamada “fórmula Barnett” (susceptible de correcciones anuales desde 1997): de todo el gasto presupuestario disponible, el 5% se asigna a la Asamblea de Gales.

2.3. Irlanda del Norte

12. La *devolution* a Irlanda del Norte está muy marcada por la división política de la isla, en 1920, por la discriminación de la minoría católica en el Ulster, y por la violencia terrorista desde 1971 hasta nuestros días. En origen, tras la partición de la isla de Irlanda y la permanencia de los seis condados norteños en el Reino Unido, Irlanda del Norte dispuso de un alto nivel de autonomía (incluyendo poder legislativo a través de un Parlamento bicameral propio). El sistema de Gobierno autónomo quedó suspendido en 1972. En 1973, con motivo del Acuerdo de Sunningdale, el Parlamento británico aprobó dos leyes –*Northern Ireland Assembly Act 1973* y *Northern Ireland Constitution Act 1973*– que preveían la posibilidad de crear una Asamblea y un ejecutivo norirlandés con competencias delegadas en el caso de que la progresiva desaparición de los enfrentamientos armados entre las dos comunidades religiosas del Ulster (católicos y protestantes) lo permitiese. Sin embargo, Irlanda del Norte quedó bajo la tutela del Gobierno británico a través del secretario de Estado para Irlanda del Norte y la Oficina de Irlanda del Norte. Esta situación se mantuvo hasta el proceso de *devolution*, que en el caso de Irlanda se inició con la *Joint Declaration* de los gobiernos británico e irlandés en diciembre de 1993. A partir de ahí sigue un largo y complejo

proceso de recreación de la autonomía de Irlanda del Norte, con el acuerdo de la República de Irlanda, y bajo el principio de igualdad de las dos comunidades religiosas de la isla.

13. La *Northern Ireland Act* de 1998 (NIAct) establece una estructura institucional condicionada por dos factores: la participación igualitaria de las dos comunidades norirlandesas y la cooperación con los gobiernos irlandés y británico. La organización política aparentemente sencilla (una Asamblea legislativa y un Comité ejecutivo) está internamente condicionada por el equilibrio de poder entre las dos comunidades religiosas.²⁵ Así, el alto número de representantes de la Asamblea pretende asegurar la máxima representación posible de ambas comunidades (incluidas las formaciones políticas moderadas, minoritarias); de otro lado, el Gabinete ejecutivo tiene dos cabezas: un Primer Ministro y un Primer Ministro Adjunto, cada uno de una comunidad religiosa y ambos elegidos por la Asamblea (y dentro de ella, por la mayoría de los representantes de cada una de las dos comunidades religiosas). Por otro lado, el Gobierno autónomo de Irlanda del Norte se integra en dos órganos cooperativos: con la República de Irlanda en el *North-South Ministerial Council*; y con el resto del Reino Unido en el *British-Irish Council* (con Escocia y Gales, y donde también están representados dos territorios insulares no integrados en el Reino Unido: las Islas del Canal y la Isla de Man).

14. Desde el punto de vista competencial, la *Northern Ireland Act* de 1998 es asimilable al sistema escocés: una cláusula general de competencia para el Parlamento norirlandés y una larga lista de materias “exceptuadas” (Anexo 2) o “reservadas” (Anexo 3) al Parlamento británico. El listado de materias competenciales reservadas puede ser tanto reducido como ampliado mediante *Order in Council* (art. 4.2 NIAct). Ahora bien, esa modificación requiere un alto grado de consenso: primero, porque es necesario el previo acuerdo de la Asamblea norirlandesa (que incluya la mayoría en cada una de las dos comunidades religiosas allí representadas); y segundo, porque dicha *Order in Council* ha de ser previamente aprobada por las dos Cámaras del Parlamento británico (*House of Commons* y *House of Lords*). El ejercicio real de las nuevas competencias de la Asamblea norirlandesa es aún incierto dado que, tras diversas suspensiones, el Parlamento de Stormont ha iniciado formalmente sus actividades el 7 de mayo de 2007. Hasta ese momento, las competencias que debería haber ejercido la Asamblea norirlandesa se asumieron por el *Privy Council* de su Majestad conforme a la Lista 1 de la *Northern Ireland Act* 1974 y la art. 85 del *Northern Ireland Act* 1998. Las *Order in Council* aprobadas en este contexto por el Consejo Privado de su Majestad –y ratificadas por el Parlamento británico– tienen la naturaleza de leyes del Parlamento norirlandés. Ahora bien, en la actualidad, parece que se van ampliando las competencias de las instituciones norirlandesas. En concreto, la nueva *Northern Ireland Act* 2009 reconoce competencias a Irlanda del Norte en materia de policía y justicia (art. 1). Para la financiación de las competencias de

25 Aja Fernández, *op. cit.*, p. 160; Leyland, *op. cit.*, p. 196.

la Asamblea y el Gobierno norirlandés se prevén, al igual que en Escocia y Gales, transferencias del Gobierno británico (conforme al presupuesto aprobado por el Parlamento de Westminster). Del total de gasto disponible en el presupuesto británico, a Irlanda le corresponde el 2,75%.

2.4. Estatus de Inglaterra tras las *Devolution Acts*

15. El proceso de *Devolution* iniciado en 1998 no ha dotado de autonomía a todas las Naciones del Reino Unido. Inglaterra, con el 85% de la población británica, carece de autonomía. Su único Parlamento es el británico y su único Gobierno el de Su Majestad. Todos los asuntos de Inglaterra se deciden, por tanto, por las instituciones comunes del Reino Unido. Esto ha planteado la llamada *West Lothian Question*: ¿por qué los diputados escoceses y norirlandeses han de decidir en la Cámara de los Comunes sobre materias objeto de *devolution*? Que es tanto como preguntarse por qué los escoceses y norirlandeses pueden legislar para los ingleses y en cambio éstos no (en las materias transferidas) para los escoceses y norirlandeses. Por ahora, la única solución a esta paradoja, que afecta potencialmente a todos los Estados con un sistema federal o descentralizado asimétrico, se ha resuelto en el Reino Unido limitando el número de diputados de las Naciones autónomas en la Cámara de los Comunes. Pero esto no parece una solución ni satisfactoria ni definitiva. Así que la cuestión sigue abierta.²⁶

16. Además del problema de representación en el Parlamento de Westminster, el proceso de *devolution* ha traído consigo una consideración a fondo de la regionalización de Inglaterra, que se plantea como la *English Question*. En Inglaterra el proceso de *devolution* se explica por el interés en mejorar la eficiencia del Gobierno, pero no goza de un especial apoyo popular. Los ingleses no quieren *devolution* para sí mismos, y no parece que les preocupe la *devolution* para Escocia y Gales. Simplemente, en el Norte la gestión era especialmente ineficaz y, en general, al Gobierno central le costaba encontrar instrumentos políticos efectivos para mejorar la economía en todas las regiones. De modo que el regionalismo se presentaba como una solución para ese problema.²⁷ La creación de entidades territoriales autónomas no tiene, pues,

26 B. Hadfield, "Devolution, Westminster and the English Question", *Public Law*, 2005, pp. 286 y ss. Posibles soluciones a este problema, relacionado con el especial *status* de Inglaterra en el Reino Unido, son: la creación de un Parlamento inglés –propuesta en 1919–, que supondría la creación de una Federación de las cuatro Naciones históricas del Reino Unido; prohibir a los diputados escoceses participar en las votaciones de leyes inglesas en Westminster, lo que plantea problemas técnicos, especialmente, la diferenciación de las leyes que, efectivamente, son puramente inglesas; establecer un sistema electoral más proporcionado que no dote de tanto poder a determinados partidos con gran apoyo en determinados territorios; y reducir el número de diputados galeses y escoceses en Westminster, tal y como se propuso por los Conservadores en 2005. Hazell, *op. cit.*, pp. 40-45; S. Parolari, "Assymetrical Devolutionary Tendencies and Policy-Making in the United Kingdom", en F. Palermo, C. Zwilling y K. Kössler (eds.), *Assymetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems*, EURAC, Bolzano, 2009, pp. 63-76, pp. 72 ss.

27 *Ibidem*, p. 38.

tanto que ver con identidades culturales (salvo quizá en el Noreste, debido en gran parte a la proximidad con Escocia) cuanto con la necesidad de ordenación y democratización de las incontables agencias y órganos especiales del Gobierno británico con distintas funciones y términos territoriales. Un conjunto de autoridades periféricas que, sumadas a la diversidad de gobiernos locales, se ha descrito de forma expresiva como la “maraña gubernativa”. Históricamente, en el territorio de Inglaterra existieron (como en toda la baja edad media en Europa) diversos reinos, ducados y condados (esto es, “Estados” en términos del siglo XVI): *Essex, Sussex, Yorkshire, Cornwall, Lancashire* o *Berkshire*. De estas estructuras territoriales no quedan hoy restos reales, ni siquiera los condados actuales se corresponden con aquellas entidades territoriales. Tras la Segunda Guerra Mundial varios han sido los intentos de creación de alguna suerte de estructura regional o provincial para Inglaterra. En tiempos recientes, con el Gobierno conservador de John Major en 1994, se crearon nueve “oficinas regionales” (*Government Offices, GOs*) y una unidad de coordinación regional para Inglaterra—sobre la base de las ocho regiones del Tesoro: *Northeast, Northwest, Yorkshire, Humberside, West Midlands, East Midlands, East Anglia, Southeast* y *Southwest*—, con el fin de articular los distintos servicios periféricos gubernamentales. En convivencia con esas “oficinas regionales”, y al hilo del debate general sobre la *devolution*, el Gobierno laborista británico creó en Inglaterra nueve “Agencias de Desarrollo Regional” (RDAs) mediante la *Regional Development Agencies Act 1998*.²⁸ Estas agencias se basaban en el modelo de las agencias de desarrollo económico de Gales, Escocia e Irlanda del Norte. Así, en Gales, el Gobierno británico había creado una agencia de desarrollo regional en 1976 que se suprimió en 2006, ya que sus funciones se asumieron por el Departamento de Economía y Transporte del Gobierno galés. En Escocia, el Gobierno británico también había creado una agencia escocesa de desarrollo en 1975, que evolucionó hacia *Scottish Enterprise*, creada en el marco de la *Enterprise and New Towns (Scotland) Act 1990*, que cubre la actividad económica del centro de Escocia; al mismo tiempo al amparo de la misma Ley se creó la *Highlands and Islands Enterprise*, que se encarga de gestionar la actividad económica en el norte y las zonas periféricas del territorio escocés y que sustituyó al *Highlands and Islands Development Board* creado en 1965. En Irlanda del Norte las agencias de desarrollo económico preexistentes se unieron para formar *Invest Northern Ireland (INI)* al amparo de la *Industrial Development Act (Northern Ireland) 2002*. En el caso de Inglaterra el surgimiento de las agencias fue acompañado de la constitución de asambleas regionales voluntarias—de acuerdo con la *Regional Development Agencies Act 1998*—, que se financian con aportaciones del Gobierno central y de las autoridades locales. Estas asambleas se plantearon como un mecanismo de cooperación entre representantes del sector público—normalmente concejales de los municipios integrantes de la región— (que suponen cerca del 70%) y representantes del sector privado: representantes sindicales, empresarios y líderes religiosos, entre otros (cerca del 30%). El proceso de *devolution* se presentaba, así, como una renovación demo-

28 Las agencias creadas se referían a las regiones de: *East Midlands, Eastern, London, North East, North West, South East, South West, West Midlands*, y *Yorkshire and the Humber*.

crática a nivel regional; pero también se justificaba desde el punto de vista tecnocrático como una manera de mejorar la prestación de servicios a través de la regionalización.²⁹ En 2004 se planteó la posible democratización completa de estas agencias, mediante una Asamblea de elección directa (*Elected Regional Assembly*, ERA). Sin embargo, el primer referéndum convocado al efecto (en la región del Noreste) fue negativo —a pesar de la intensa campaña política y de que la región es un clásico bastión del laborismo británico—, lo que ha paralizado el proceso de regionalización democrática de Inglaterra.³⁰

17. La falta de *devolution* en Inglaterra no parece, sin embargo, afectar a la sostenibilidad del sistema en el resto del Reino Unido. El Reino Unido siempre ha sido un Estado asimétrico. Se trata de una unión política en la que cada nación se integra de una forma distinta en el conjunto. A lo que hay que sumar la tradicional prevalencia inglesa sobre el resto de Naciones. Los ingleses se sienten parte de la tradición de la Unión y no necesitan uniformidad para sentirse integrados en ella. Lo que demandan es equidad en la prestación de servicios, en lugar de uniformidad en el sistema de Gobierno, lo que conduce en última instancia a la centralización con la imposición de estándares comunes de prestación de servicios [RU §§ 125-143].³¹ Tanto la distribución del poder a nivel regional como a nivel local se explica a partir de esa realidad. Y, en ese sentido, uno de los retos del proceso de *devolution* es lograr mantener un estándar aceptable de justicia territorial, que atempere suficientemente las diferencias económicas entre el norte y el sur del país.³²

INTRODUCCIÓN A LOS GOBIERNOS LOCALES DEL REINO UNIDO

1. Formación histórica de los gobiernos locales en el Reino Unido

18. El sistema británico de gobiernos locales, tal y como se entiende hoy, es una creación del siglo XIX. Sólo a partir de la *Municipal Corporations Act* (1835) se puede hablar propiamente de entidades locales de carácter electivo y con un catálogo de tareas más o menos definido y reiterado; esto es, como entidades políticas similares a las contemporáneas. De hecho, la propia expresión “gobiernos locales” es una crea-

29 C. Jeffery, “Devolution and Local Government”, *Publius*, núm. 36.1, 2006, pp. 57-73, p. 57-58.

30 Más detalles sobre esta cuestión, en lengua inglesa, en Jeffery, *op. cit.*, pp. 63 ss.; y, en lengua española en R. Galindo Caldés, “El proyecto laborista de descentralización democrática de Inglaterra”, *Revista d’Estudis Autònòmics y Federals*, núm. 3, 2006, pp. 121 y ss.

31 Hazell, *op. cit.*, p. 53.

32 Morgan, *op. cit.*, p. 190.

ción del siglo XIX. Con anterioridad, el régimen local inglés se ha definido como una maraña (*tangle*) de autoridades locales de muy distinto alcance, legitimación y dimensiones.³³ Fijando la atención en la organización local del siglo XVIII se puede observar, como primer dato relevante, una dualidad elemental de autoridades locales: las entidades locales territoriales (condados, ciudades y parroquias) y las autoridades “locales” para fines o tareas concretas, creadas por el Parlamento británico y vinculadas directamente al Gobierno de su Majestad; así los *Turnpike Trastees* para la construcción y mantenimiento de nuevos caminos y los *Improvement Commissioners*, encargados de nuevos servicios como el alumbrado público, la limpieza de las calles y el suministro de aguas.

19. A principios del siglo XIX existían en el Reino Unido alrededor de 15.000 parroquias (*parishes*) a cuyo servicio se encontraban varios oficiales no retribuidos y con un catálogo de tareas muy reducido y definido: orden público, mantenimiento de carreteras y ayuda a los menesterosos. Junto a las parroquias pervivían los condados (*counties*), aún con los límites de los señoríos medievales, aunque entonces estaban gobernados por “Jueces de Paz” (*Justices of the Peace*), con funciones jurisdiccionales y gubernativas (entre las últimas: mantenimiento de carreteras principales y puentes, control de pesos y medidas, y supervisión sobre las parroquias). Por último, existían también alrededor de 200 ciudades o “burgos” (*boroughs*) excluidos del poder condal y gobernados por consejos establecidos en Cartas Reales. Estas ciudades “libres”, algunas de origen medieval (Bristol, Oxford, Newcastle, Norwich, Aberdeen o Dundee), estaban más extendidas en Escocia que en Inglaterra, y muchas de ellas mantuvieron su estatuto “autónomo” y “singular” hasta las reformas del Gobierno local de la década de 1970.

20. El cambio trascendental vino de la mano de la revolución industrial. La fuerte acumulación de población en las urbes llevó a una doble serie de reformas. De un lado, la creación de nuevas autoridades locales *ad hoc*. Las primeras de ellas dedicadas a la asistencia a los pobres (*Poor Law Amendment Act 1834*). Se trataba de unidades administrativas del Gobierno, aunque con alcance territorial local, dirigidas por un órgano electo (*Board of Guardians*) bajo la intensa vigilancia y control de autoridades centrales (*Poor Law Commissioners*). En una línea bien distinta, la *Municipal Corporation Act* de 1835 creó 78 nuevas entidades locales –sustituyendo en parte a las existentes– que por primera vez en el Reino Unido eran electivas (obviamente, sólo por hombres residentes y contribuyentes) y para todas las tareas de relevancia local. Era el inicio de las entidades locales que hoy conocemos: electivas y con competencias generales. Aunque estas nuevas entidades locales aún debían convivir, durante buena parte del siglo XIX y sobre todo en las zonas rurales, con la antigua “maraña” de autoridades locales.

21. A lo largo del siglo XIX se sucedieron las reformas en el régimen local británico, con tres notas características: la diferenciación entre Inglaterra y Gales, de un lado, y

33 P. Hollis, *Ladies elect: Women in English Local Government*, Oxford University Press, 1987, pp. 2-3.

Escocia, de otro lado; la diferenciación entre las estructuras de Gobierno local rurales y urbanas; y la regulación singularizada de Londres.

- a) En cuanto a la distinción (a veces, solamente formal) entre Inglaterra y Gales, de un lado, y Escocia, de otro lado, puede observarse que el Parlamento británico aprobaba, con escasa diferencia temporal, leyes de Gobierno local para Inglaterra y Gales y, separadamente, para Escocia. Así, la Ley de Gobierno Local de 1888 tiene su réplica –no muy distinta en contenido– en la Ley de Gobierno Local para Escocia, de 1889. Lo mismo ocurre con la Ley de Gobierno Local de 1894, con su réplica para Escocia en el mismo año. Aquí no hay nada parecido a autonomía regional o nacional, pues en todo caso es el Parlamento británico quien regula, de manera formalmente diferenciada, distintos regímenes locales para Inglaterra (más Gales) y Escocia. El poder nacional (regional) sobre régimen local no llegará hasta 1998.
- b) Una segunda nota relevante de la legislación decimonónica es la progresiva diferenciación entre el Gobierno local de las grandes ciudades y el de las poblaciones rurales. Las notables diferencias en los asentamientos de población (sobre todo tras la revolución industrial) determina la progresiva configuración, por las leyes de 1888-1894, de una doble planta de Gobierno local. En un primer momento, la *Local Government Act* de 1888 creó, de un lado, 62 consejos condales (*county councils*) en las áreas rurales y, junto a ellos, 61 consejos de ciudades-condado (*county borough councils*) para ciudades con población superior a 50.000 habitantes. Esta diferenciación fue incluso más acusada en la Ley de Gobierno Local para Escocia (1889) donde junto a 33 consejos condales se reconocía la autonomía de las cuatro grandes ciudades escocesas: Glasgow, Edimburgo, Dundee y Aberdeen. En Irlanda del Norte, la Ley de Gobierno Local para Irlanda, de 1898, había creado dos ciudades-condado (Belfast y Londonderry) y para las áreas rurales seis condados (que luego incluirían a 55 municipios). A través de esta nueva estructura de consejos locales –ya todos electos– se mostraban las tensiones de intereses entre ciudades y áreas rurales, tensiones que permanecen en el Gobierno local británico hasta hoy. Los consejos de las ciudades-condado privaban a los consejos condales de sus mayores fuentes de ingresos, los provenientes de las ciudades económicamente más activas en su comarca. De ahí que los consejos condales, y frecuentemente el Partido Conservador (más implantado en las áreas rurales que en las grandes ciudades), mostraran su abierta hostilidad hacia los consejos de ciudades-condado. En una segunda línea de reforma de la planta local, la Ley de Gobierno Local de 1894 creó –para las localidades pequeñas y medianas de cada condado– los consejos municipales (*district councils*), urbanos (535) o rurales (472). Similar reforma se impuso en Escocia por Ley de 1894. Por último, junto a los consejos locales (condales o municipales) subsistían tanto en Inglaterra como en Escocia las entidades locales menores (*parishes* y *communities*). En suma, con las leyes de 1888-1894 se instaura en el Reino Unido la duplicidad de plantas locales, que llega hasta hoy. Hay, de un lado, ciudades que gestionan por sí todos sus asuntos, en conexión directa con el Gobierno británico. Fuera de estas grandes ciudades el Gobierno local se estructura normalmente en tres niveles: condado, muni-

cipio y parroquia, con una distribución de funciones basada en la tipología de servicios o tareas. A esta planta local hay que añadir, en el caso de Inglaterra y Gales, la continuidad de una amplia panoplia de autoridades *ad hoc* desconcentradas (dependientes del Gobierno central): consejos escolares, comisionados de policía, intendencia de carreteras.

- c) En tercer lugar, en 1888 se inician diversas regulaciones específicas para Londres. Esta ciudad ya contaba, desde la edad media, con una organización y Gobierno singulares: la *City of London Corporation*, que incluía un alcalde y una Asamblea legislativa. Esta organización tradicional fue respetada, pero la *Local Government Act* de 1888 incluyó a Londres en el sistema de ciudades-condado, creando el Consejo condal de Londres (*London County Council*, LCC). Más adelante, con la *London Government Act* de 1899 se crearon 28 entidades locales en el seno de la ciudad-condado, los *metropolitan borough councils*.

22. La planta local implantada desde 1888 se conservó, en líneas generales, a lo largo del siglo XX. Permaneció, por tanto, la dualidad organizativa entre las grandes urbes y las áreas rurales. Las grandes ciudades siguieron regidas de forma autónoma por sus propios consejos, no integrados en la organización condal, mientras que el poder local en el resto de Gran Bretaña se distribuía entre los consejos condales y los consejos municipales. Este sistema recibió, no obstante, algunas reformas o enmiendas: en Escocia, con la nueva Ley de Gobierno Local para Escocia (1929) se distinguieron –aparte de las cuatro grandes ciudades condado– dos tipos de municipios (los 21 “grandes municipios” y los 176 “pequeños municipios”), todos ellos integrados en algún condado. En Inglaterra y Gales la *Local Government Act* de 1929 suprimió los municipios rurales más pequeños y, lo que resulta más relevante, terminó con las autoridades locales *ad hoc* dependientes del Gobierno. Sobre la planta local ya estabilizada vinieron a concentrarse una buena parte de las tareas públicas propias de los Estados de entreguerras. Algunas de esas tareas ya eran conocidas, pero tenían un carácter más limitado o eran gestionadas por autoridades gubernativas *ad hoc* (mantenimiento de carreteras, educación básica, establecimientos psiquiátricos) y otras propiamente nuevas, como son los grandes servicios públicos y la gestión de grandes infraestructuras públicas (*public utilities*): puertos, aeropuertos, servicios de telefonía, transporte público, suministro de electricidad, gas y agua. Incluso la gestión de los primeros subsidios por desempleo estuvo atribuida, transitoriamente, a los consejos locales. Todas estas tareas se distribuían, en función de su escala o nivel, entre los condados, las ciudades-condado y los municipios. Los condados no eran, en todo caso, simples asistentes de los municipios sino competentes directamente en determinadas materias.

23. Tras la Segunda Guerra Mundial aún se sucedieron reformas en la planta local británica, generalizando para todo el Reino Unido el sistema de dos o tres niveles de Gobierno local (condado más municipio y parroquias) y reduciendo o suprimiendo, en consecuencia, las ciudades-condado ajenas a la organización territorial. Se trataba –además de la búsqueda de la eficacia, o con esta excusa– de reducir el poder de

las grandes y medianas ciudades (de orientación laborista) a favor de los condados (tradicionalmente bajo control conservador). Para Inglaterra y Gales, la *Local Government Act* de 1972 diferenció con claridad las áreas metropolitanas de las áreas rurales. En las áreas metropolitanas se crearon sólo seis consejos metropolitanos (*metropolitan county councils*): *Greater Manchester*, *Merseyside*, *West Midlands*, *Tyne and Wear*, *South Yorkshire* y *West Yorkshire*, y, como segundo nivel de Gobierno 36 municipios metropolitanos (*metropolitan districts*). Para el resto del territorio se suprimieron las ciudades-condado; se redujeron los condados a un total de 58 y en ellos se encuadraron los nuevos municipios, reducidos a 333. Se trataba de una reforma a la medida del Partido Conservador, tradicionalmente más asentado en las áreas rurales que en las urbanas. De esta manera, con la desaparición de las ciudades-condado, dos servicios municipales tradicionales de alta relevancia política –la educación y los servicios sociales– pasaban a estar gestionados por los consejos condales, más conservadores que los consejos municipales. Finalmente, se mantuvieron las parroquias (*communities* en Gales) unas veces con gobiernos electivos y otras veces actuando de forma asamblearia. En Escocia también se generalizó el triple nivel de Gobierno, a costa de la autonomía de las grandes ciudades-condado. La organización local quedó compuesta por nueve regiones (una de ellas, *Strathclyde*, con la mitad de la población de Escocia) que englobaban a 53 municipios y, dentro de éstos, a unas 1.350 comunidades. Aparte de esta estructura tripartita quedaban las “autoridades insulares” de *Orkney*, *Shetland* y *Western Isles*. Para Irlanda del Norte, la Ley de Gobierno Local para Irlanda de 1972, buscaba la creación de dos niveles de Gobierno local, el regional y el municipal. Pero la suspensión del Gobierno de Stormont desde 1972 determinó que, finalmente, la estructura local norirlandesa se redujese a 26 consejos municipales, y que estos consejos tuvieran muy escasas funciones relevantes (la mayoría de los servicios locales importantes, como educación o vivienda, eran gestionados por agencias o departamentos de la “Oficina para Irlanda del Norte” del Gobierno británico). Al margen de este sistema quedaba el área metropolitana de Londres, reordenada por la *London Government Act* de 1963, en torno a un Consejo metropolitano (*Greater London Council*) y 33 Consejos municipales (uno de ellos, el tradicional *City of London Corporation*). La distribución de funciones entre los distintos consejos (metropolitano y municipales) no era simétrica: los municipios más exteriores del área metropolitana gestionaban algunas competencias (en especial, educación) que no se atribuían a los municipios más interiores del área metropolitana.

24. A partir de 1979, con los sucesivos gobiernos *tory* se abren dos tipos de reformas en el Gobierno local. Las reformas más importantes no son organizativas (permanece la dualidad condado-municipio) sino el enfoque economicista en la regulación de los gobiernos locales.³⁴ La preocupación conservadora está en la gestión eficiente y competitiva de los gobiernos locales: *Compulsory Competitive Tendering* (CCT); en la medida de lo posible, externalizando la gestión de los servicios locales o contra-

34 D. Wilson y C. Game, *Local Government in the United Kingdom*, 4º ed. Palgrave, China, 2006, p. 19.

tando con el sector privado. La reforma organizativa más relevante (*Local Government Act 1985*) consiste en la supresión de los seis consejos metropolitanos existentes, así como del Gran Londres. Estas supresiones se fundamentan, al menos formalmente, en la búsqueda de mayor proximidad de la gestión a los ciudadanos (de ahí que las competencias de los consejos metropolitanos se reasignen a los consejos municipales). Pero más determinante resulta el dato político: los grandes consejos metropolitanos actuaban como bastiones de izquierda frente a los proyectos de gestión local eficiente del Gobierno conservador. Con la desaparición de los consejos metropolitanos se produce no sólo un aumento de las funciones de cada uno de los consejos municipales del área metropolitana sino que, además, proliferan los órganos mixtos (agencias, comités) para la gestión coordinada y cooperativa de servicios supramunicipales; así en los ámbitos del transporte urbano, policía y protección civil.

25. Con la llegada al poder del Partido Laborista, en 1997, se abre un nuevo ciclo en el Gobierno local. Desde el punto de vista de la organización territorial se introducen importantes novedades respecto de la ordenación precedente.

- a) De un lado, las *Devolution Acts* (1998) para Escocia, Gales e Irlanda del Norte han abierto la vía para una nueva organización local en esas Naciones. Tanto en Escocia como en Irlanda del Norte las *Devolution Acts* confieren a los nuevos parlamentos nacionales plena competencia legislativa sobre gobiernos locales. A partir de aquí se van a ir introduciendo algunas diferencias en la planta organizativa y en las funciones de los municipios y condados en esas Naciones. En el caso de Gales, aun sin poder legislativo primario, su propia *Devolution Act* prevé directamente la participación o acción conjunta de los gobiernos locales y el nuevo Gobierno galés [RU §§ 163-171].
- b) De otro lado, para Inglaterra y Gales, el Gobierno laborista ha sustituido la *Compulsory Competitive Tendering*, del anterior Gobierno conservador, por la política de *Best Value*. Ahora ya no se trata tanto de externalizar o privatizar servicios locales como de garantizar que los gobiernos locales prestan de forma eficiente estos servicios. Esta nueva orientación hace descansar sobre los municipios la tarea de “aseguradores” (*enablers*) de los servicios locales (bien de forma directa, bien a través de privados).³⁵ Para el cumplimiento de esta función, el Gobierno británico establece un catálogo de “estándares” de calidad en los distintos servicios locales, que han de cumplirse necesariamente por los distintos Entes Locales (y de los cuales depende también su financiación). En términos jurídico-políticos, esta política de *Best Value* supone una restricción considerable de la autonomía local, en la medida en que los gobiernos municipales y condales actúan como órganos de cumplimiento o ejecución de los objetivos de calidad y eficiencia (en los servicios locales) fijados por el Gobierno británico. Precisamente por eso, el nuevo “Libro

35 *Ibidem*, p. 22.

blanco” para la reforma del Gobierno local, de 2006 (*Strong and prosperous communities*), en su idea central de reforzar políticamente a los gobiernos locales, incluye una reducción de los “indicadores” y “objetivos” de calidad en los servicios públicos que son objeto de control por el Gobierno central.³⁶

- c) Por último, la nueva *Local Government Act* de 2000 ha introducido –para Inglaterra y Gales– una organización de Gobierno tendencialmente más ejecutiva y menos asamblearia. Aunque la nueva Ley ofrece tres posibles formas organizativas a los consejos locales (en su caso, mediante previo referendo local), la tendencia común es hacia el reforzamiento del poder directivo del alcalde y la consiguiente ampliación del poder de control del Consejo Local.³⁷ Singular mención merece la recuperación de las organizaciones metropolitanas, y significadamente del “Gran Londres”, que había sido uno de los caballos de batalla del laborismo durante los gobiernos conservadores.

2. Características generales del régimen local británico

26. Tras la explicación general de la organización territorial del Reino Unido, y de la evolución histórica de los gobiernos locales, se pueden ofrecer ahora ya algunas orientaciones generales sobre el régimen local británico. Estas orientaciones se desarrollarán y matizarán a lo largo de los distintos epígrafes de este estudio. En este momento podemos destacar las siguientes características generales.

- a) En primer lugar, como consecuencia de la singularidad político-constitucional del Reino Unido, hay que constatar la falta de una “garantía constitucional” de autonomía local. Al menos, en la forma en que se entiende en Derecho español, italiano o alemán y sin perjuicio de la ratificación por el Reino Unido de la Carta Europea de la Autonomía Local. Las vagas referencias a la doctrina del *ultra vires* –como posible límite frente al Parlamento de Westminster–³⁸ no pasan de ser una afirmación retórica y, desde luego, muy lejana a las garantías de autonomía local (como institución o como derecho) propias de las constituciones normativas continentales. De hecho, si algo caracteriza al régimen local inglés es su profunda maleabilidad, al compás de las mayorías electorales de cada tiempo. Algo se podrá matizar esta afirmación, desde 1998, para Escocia e Irlanda del Norte. Y ello porque en esas Naciones existe poder legislativo conferido por leyes “constitucionales” del Parlamento británico. Las *Devolution Acts* cumplen, respecto a las leyes escocesas y norirlandesas sobre régimen local, una posición “constitucional”, y de esta manera

36 Véase, el Libro blanco *Strong and prosperous Communities*, pp. 164 y ss. (se puede consultar en www.communities.gov.uk).

37 Wilson y Game, *op. cit.*, pp. 100 y ss.

38 Véase J. Jowell, “The Universality of Administrative Justice?”, en Matthias Ruffert (editor), *The transformation of administrative Law in Europe*, ed. Sellier. European Law Publishers, München, 2007, pp. 55 y ss., p. 58.

se hace posible el control jurisdiccional de las leyes escocesas y norirlandesas ante –en breve– el Tribunal Supremo del Reino Unido.

- b) En estrecha relación con lo anterior, los regímenes locales británicos están muy abiertos a los cambios políticos, al programa de Gobierno de cada partido político gobernante. Tomando como referencias comparativas los gobiernos conservadores (de los años ochenta) y los gobiernos laboristas (desde 1997) se observan cambios trascendentales en el régimen de los gobiernos locales. Cambian, de un Gobierno a otro, desde la estructura de la planta local hasta las formas organizativas, el sistema de financiación o las formas de gestión de los servicios públicos. Con carácter general, el Partido *Tory* desconfía de las posibilidades de gestión eficiente de los gobiernos locales y opta por el control máximo de la economía local y por la externalización de funciones. El Partido Laborista, en nuestros tiempos, es nominalmente favorable al autogobierno local, y profundiza en la democracia local. Aunque no por ello renuncia a los controles del Gobierno central (sobre todo, financieros y de eficiencia en los servicios públicos). En todo caso, una nota característica del sistema es la ausencia de límites severos frente a las opciones políticas de los dos grandes partidos. Es significativa, en esta misma línea, la falta de elementos identitarios en los gobiernos locales (salvo, quizás, en Irlanda del Norte). Las progresivas refundiciones o supresiones de entidades locales (unas veces municipales y otras condales) no encuentra una oposición reseñable por parte de los ciudadanos; los gobiernos locales no aparecen así como un elemento de identificación política de los ciudadanos sino, más bien, como una cuestión de organización de los servicios públicos. Es más, dentro del programa general de reformas políticas de cada partido, los gobiernos locales se toman como simples opciones organizativas, en posición de sorprendente igualdad con otras opciones organizativas no democráticas (agencias, *quasi-governmental organisations*, externalizaciones): los gobiernos locales son –en buena medida– una pieza más del conjunto del poder ejecutivo británico. Así se entiende el amplio catálogo de funciones y servicios desempeñados por las entidades locales británicas: los gobiernos locales son prestadores universales de servicios a los ciudadanos, de todos los servicios o tareas no gestionadas por otras entidades *ad hoc* (agencias, *quangos*). Esta nota general es válida tanto para Inglaterra como para Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Hasta hoy, el nuevo sistema de *devolution* (desde 1998), no ha alterado la posición central de los gobiernos locales como prestadores naturales de servicios públicos. La conclusión expuesta ha de completarse, con todo, con una amplia intervención y control supramunicipal (del Gobierno británico, o de los gobiernos escocés y galés) sobre la prestación de servicios locales. En suma: los gobiernos locales presentan, en el conjunto del Reino Unido, una gran amplitud horizontal (muchos servicios o tareas) con escaso recorrido vertical (graves controles de los gobiernos supralocales, en forma de estándares de calidad en la gestión, inspecciones y financiación vinculada a los resultados de la gestión).
- c) Los gobiernos locales presentan un alto nivel de diversidad, tanto de dimensiones como organizativa y funcional. Ahora bien, esa diversidad no resulta del ejercicio

del autogobierno local, sino de las leyes. Es una tradición del régimen local británico la existencia de una planta local irregular: en algunas regiones predomina una planta de dos niveles (condal-municipal), y en otros una planta local simple (condados "o" municipios). Además, también está en la tradición británica que el Parlamento de Westminster aprobara leyes de régimen local específicas para Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Esto es, a lo largo del siglo XX –hasta las *Devolution Acts* de 1998– el régimen legal de los municipios y condados en Escocia, Gales e Irlanda del Norte era parcialmente diferente del que regía en Inglaterra. Pero ello no era una opción autónoma de las Naciones escocesa, galesa o norirlandesa, sino del Parlamento británico. A ello hay que sumar las leyes "privadas", singulares, referidas a una concreta ciudad o municipio, reconociéndole determinadas especialidades en su régimen jurídico. Hoy, la diversidad local ya no proviene del Parlamento británico, pero tampoco del poder de autogobierno local sino de las leyes de los nuevos parlamentos nacionales (significativamente, del Parlamento escocés). Para Inglaterra, la *Local Government Act* 2000 ha introducido algunas posibilidades relevantes de autonomía organizativa local (aunque en todo caso, en un marco cerrado de opciones que ofrece la Ley).

- d) Por último: el eje del sistema local británico está en la eficiencia. Las diversas propuestas políticas y reformas legales están enfocadas a la mayor eficiencia en la provisión de los servicios públicos locales. Esto es así tanto para las fusiones municipales o condales (*amalgamation*) como para la financiación, para el diseño de la organización interna local o para el sistema actual de controles gubernativos (no sólo de legalidad sino sobre todo de eficiencia) sobre la actividad local. Prima la visión del vecino como un demandante de servicios públicos de calidad (más que como un integrante de la comunidad política); y precisamente por ello las reformas legales se dirigen a la mejora de la eficiencia y calidad en los distintos servicios.

POSICIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

27. En el Reino Unido no existe una garantía constitucional de la autonomía local, ni ninguna disposición de rango constitucional que determine los derechos y responsabilidades de las autoridades locales y que condicione su relación con el Gobierno británico. De hecho, conforme a la tradición clásica del *Common Law*, no existe una Constitución escrita al estilo de los países de tradición continental.³⁹ Sólo existió una

39 N. Parpworth, *Constitutional and Administrative Law*, 4.^a ed., Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 9; G. Kleve y B. Schirmer, "England und Wales", en J.-P. Schneider (ed.), *Verwaltungsrecht in Europa*, Universitätsverlag Osnabrück, Göttingen, 2007, pp. 35-180, p. 88.

verdadera Constitución escrita para la *Commonwealth* –compuesta por Inglaterra, Escocia e Irlanda– tras la Guerra Civil que tuvo lugar entre 1645 y 1649. En 1653 se elaboró el *Instrument of Government* que atribuía el Gobierno de la *Commonwealth* al Parlamento y al *Lord Protector* (por aquel tiempo, Oliver Cromwell). Este documento establecía la forma en la que debía designarse a los miembros del Parlamento. Preveía que el Parlamento eligiera a los representantes para Escocia e Irlanda, y, además, regulaba algunas particularidades con respecto a los condados (*shires*) y las ciudades (*boroughs*) de Inglaterra y Gales. Esta experiencia constitucional, sin embargo, tuvo corta vida. Sólo estaba prevista para el período de interregno, así que su vigencia cesó con la restauración de la monarquía en 1660.⁴⁰

28. En la actualidad, la Constitución material del Reino Unido se compone de un conjunto de leyes especialmente importantes y de una serie de convenciones constitucionales no escritas que carecen de especial rango y rigidez y que, por tanto, siempre son susceptibles de modificación por una Ley del Parlamento de Westminster.⁴¹ Pues bien, esas leyes y convenciones o principios del *Common Law* no consagran una máxima similar a la garantía de autonomía municipal. Simplemente configuran una serie de instituciones y prácticas con cientos de años de antigüedad que se van adaptando en función de las circunstancias.⁴² En ese sentido, es tradicional que los gobiernos locales asuman la prestación de la mayor parte de los servicios públicos.⁴³ Lo mismo sucede con la autonomía que se ha reconocido a Gales, Escocia e Irlanda del Norte en el proceso de *devolution*. Se trata de una creación legislativa que puede modificarse por el Parlamento de Westminster. No se otorga ningún tipo de protección constitucional a la autonomía de las regiones inglesas ni al Gobierno local: ni en el reconocimiento de sus derechos como Entes Locales individuales, ni en el sistema en su conjunto.

29. En teoría, no existe, pues, ningún límite a la soberanía del Parlamento. Eso significa que ningún Parlamento tiene la autoridad de vincular a su sucesor, que puede legislar del modo que crea más conveniente. El Parlamento es, así, el órgano supremo en el ámbito legislativo que goza de gran flexibilidad en el ejercicio de sus funciones –especialmente si se compara con los parlamentos de Estados con Constituciones escritas y sistemas federales–.⁴⁴ Puede hacer o derogar leyes sin que haya barreras constitucionales. Esta afirmación debe matizarse, no obstante, por lo que respecta al Derecho comunitario⁴⁵ y para las convenciones y principios esenciales del *Com-*

40 Parpworth, *op. cit.*, p. 10.

41 Sobre las características de la Constitución británica, en lengua inglesa, Walker, *op. cit.*, p. 384; en lengua española, E. Aja Fernández, “La *devolution* a Escocia, Gales e Irlanda del Norte”, en *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de principios de la Unión Europea*, Fundación Carles Pi i Sunyer d’estudis autonòmics i locals, 2003, pp. 149-177, p. 149.

42 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 49.

43 A. King, *The British Constitution*, Oxford University Press, Norfolk, 2007, p. 164.

44 Gamble, *op. cit.*, p. 22.

45 D. Barker y C. Radfield, *Law*, ed. Made simple Law, 9.ª ed., 1996, p. 26.

mon Law como las garantías de *habeas corpus* y del *due process*.⁴⁶ El sometimiento pleno a los designios del Parlamento explica, hasta cierto punto, la flexibilidad del régimen local y los múltiples y rápidos cambios a los que se ha visto sometido⁴⁷ [*vid. supra* RU §§ 25 y 26 b)]. Los gobiernos locales son “criaturas del Parlamento de Westminster” –en la terminología empleada habitualmente por la doctrina anglosajona– del mismo modo que el Parlamento escocés⁴⁸ o las Asambleas de Galés e Irlanda del Norte. Todos ellos se someten al régimen que se establezca “estatutariamente”, esto es, mediante las leyes parlamentarias.⁴⁹ A esta idea responde la teoría de rango constitucional del *ultra vires*. Los gobiernos locales sólo pueden actuar *intra vires*, esto es, en el marco estatutario fijado por las asambleas parlamentarias correspondientes. En el caso de extralimitarse del marco legal, actuarían *ultra vires* (*beyond the powers*), y sus actos deberían controlarse por los tribunales.⁵⁰

30. Esta comprensión de los gobiernos locales como criaturas del Parlamento no ha impedido, sin embargo, que se caractericen por la doctrina y la legislación más recientes como un mecanismo democrático, efectivo y muy útil para la prestación de los servicios que el Gobierno central les haya asignado. La Administración municipal constituye, junto al Gobierno central, el segundo pilar fundamental de la estructura administrativa británica. Junto al Parlamento británico y a los Parlamentos territoriales o nacionales erigidos en el proceso de *devolution*, sólo el Pleno Municipal es un órgano elegido por los ciudadanos, que puede equilibrar las relaciones con los gobiernos centrales y regionales.⁵¹

31. Esa *vis* democrática de los gobiernos locales se ha potenciado a partir de los gobiernos laboristas y en los últimos años de Gobierno del Partido Conservador. Durante la segunda mitad de los años 80 y durante la década de los 90 los gobiernos conservadores se negaron repetidas veces a la ratificación de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) de 1985, que suponía reconocer a los municipios del Reino Unido unos derechos similares a los de otras autoridades municipales en Europa. Durante ese tiempo la oposición laborista trató de reforzar la autonomía local. El *Report of the Commission on Local Democracy* (1995) y el *Select Committee of the House of Lords* presidido por Lord Hunt (1996) proporcionaron el ímpetu intelectual para producir un cambio de política. Ese giro tuvo lugar finalmente con el Gobierno laborista, que en 1997 ratificó la Carta Europea de la Autonomía Local, entrando en vigor el 1 de agosto de 1998.⁵² Con ese gesto, el nuevo Gobierno pretendía demostrar su compromiso con los gobiernos locales democráticos, con la autonomía local (*local self-government*); avanzando en esa línea con las directrices recogidas en el

46 Gamble, *op. cit.*, p. 21.

47 Aja Fernández, *op. cit.*, p. 149.

48 A. McCollen, *Scottish Local Government*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2004, p. 6.

49 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 28.

50 B. Jones *et al.*, *Politics UK*, Pearson Education, London, 2007, p. 566.

51 *Ibidem* p. 566.

52 McCollen, *op. cit.*, p. 12.

Libro Blanco sobre el Gobierno local de 1998.⁵³ Ahora bien, hay que tener en cuenta que ya en el momento de ratificación de la Carta, se incorporó una Declaración en la que se afirmaba expresamente sólo la vinculación del Reino Unido a la Parte Primera de la CEAL. Además, en el mismo documento se excluyen del ámbito de aplicación de la Carta: las entidades de ámbito inferior al municipio; todas las autoridades locales de Irlanda del Norte, así como las autoridades, como las de policía, que se componen de miembros electos y otros nombrados directamente por el Gobierno.⁵⁴

32. En la actualidad, un vistazo al sistema concreto de relaciones entre el Gobierno central y los gobiernos locales permite comprobar cómo, en realidad, el (escaso) nivel de autonomía de las autoridades locales británicas no ha cambiado tanto con respecto a los gobiernos del Partido Conservador. El mundo del Gobierno local sigue caracterizado por las mismas notas: más objetivos, más regulación, más iniciativas, y controles cada vez más estrictos por parte del Gobierno central o de los gobiernos escocés y galés [RU §§ 119-156]; todo ello sin perjuicio de la mejora de la democracia en el ámbito local con iniciativas como los alcaldes elegidos directamente o el reconocimiento de competencia general a los gobiernos locales [vid. *infra* RU §§ 201-203 y 96-100]. En cualquier caso, el mayor o menor margen de libertad abierto a los gobiernos locales está siempre ligado al cumplimiento de una serie de estándares de calidad en su funcionamiento y en la prestación de servicios, que, en la actualidad, se fijan por el Gobierno británico (para Inglaterra) y por los gobiernos galés, escocés y norirlandés en sus respectivos territorios.⁵⁵ Puede hablarse entonces de un sistema de autonomía merecida (*earned autonomy*), pero no de un sistema de autonomía apoyado en una verdadera descentralización.⁵⁶

IV. RÉGIMEN MUNICIPAL

1. Sistema de fuentes

1.1. Legislación primaria

33. El régimen local británico, que carece de reconocimiento a nivel constitucional, se configura a través de la legislación parlamentaria y de sus normas de desarrollo. An-

53 Así se pone de manifiesto en los puntos 2.7 y 8.30 del Libro Blanco de 1998.

54 Así se dispone en la Declaración de 14 de abril de 1998 del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y de la *Commonwealth* que se entregó al Secretario General del Consejo de Europa en el momento de depositar el Instrumento de Ratificación de la Carta Europea de la Autonomía Local el 24 de abril de 1998.

55 En este sentido, Hazell, *op. cit.*, pp. 49-50.

56 D. Wilson, "New Patterns of Central-Local Government Relations", en Gerry Stoker y David Wilson (eds.), *British Local Government into the 21st Century*, Palgrave, China, 2005, pp. 9-24, p. 17.

tes del proceso de *devolution*, iniciado a finales de los años 90, el Parlamento de Westminster monopolizaba la creación de normas relativa a los gobiernos locales. Su regulación no era, sin embargo, homogénea para todo el Reino Unido. El Parlamento aprobaba leyes diferentes para Inglaterra y Gales, Escocia e Irlanda del Norte. Con el establecimiento de las Asambleas de Gales e Irlanda del Norte y el Parlamento de Escocia, sobre la base de las leyes de *devolution* de 1998, la regulación del régimen local se ha transferido, con diferentes intensidades, a estos órganos. Pero no hay que olvidar que, en última instancia, el Parlamento británico tiene la capacidad de atraer hacia sí la regulación de cualquier asunto, puesto que las Asambleas y Parlamentos creados en el proceso de *devolution* carecen por el momento de protección constitucional frente a la actividad de Westminster.

1.1.1. Inglaterra

34. La legislación relativa al Gobierno local en Inglaterra es responsabilidad del Parlamento de Westminster. De haberse establecido un sistema de asambleas regionales elegidas directamente por los ciudadanos, éstas hubieran tenido responsabilidades en asuntos como desarrollo económico, vivienda y planeamiento urbanístico, así como funciones descentralizadas para promover la ejecución de esas competencias. Bajo ese nivel regional se situaría un único nivel de Gobierno local responsable en materias como educación y servicios sociales.⁵⁷ Sin embargo, el proceso de devolución a las provincias o regiones inglesas se vio truncado a partir del referéndum celebrado en la región de *North East England* el 4 de noviembre de 2004, donde la Asamblea Regional se suprimió. Este referéndum puso de manifiesto la impopularidad del sistema de asambleas regionales en la sociedad inglesa debido a la falta de *accountability*—por su lejanía con respecto a la ciudadanía— y, especialmente, al alto coste de su mantenimiento (cerca de 360 millones de libras anuales). Así que, una de las primeras medidas del Gobierno de Gordon Brown en 2007 fue la previsión de desmantelamiento de las asambleas de las ocho regiones restantes en 2010. Lo que supondrá un reforzamiento de las RDAs que recibirán parte de las funciones de las actuales Asambleas.

35. En la actualidad, las principales normas que determinan el régimen local británico son: la *Local Government Act*, 1972, referida a Inglaterra y Gales, y las leyes que la reforman, especialmente, la *Local Government Finance Act* 1992; la *Local Government Act* 1992; la *Local Government Act* 1999, referida al *Best Value*; la *Local Government Act* 2000; la *Local Government Act* 2003; y la *Local Government and Public Involvement in Health Act* 2007. La Ley de 2000 se refiere principalmente a la organización interna de los municipios, a la regulación del régimen electoral y a las normas relativas al control del funcionamiento de los Entes Locales. Se aplica al Gobierno local en Inglaterra y Gales. La Ley de 2003, por su parte, se refiere exclusivamente a la regulación de las haciendas locales. Además, junto a estas leyes existe un impor-

57 McCollen, *op. cit.*, p. 7.

tante número de leyes «privadas» del Parlamento que se refieren a determinados Entes Locales, ampliando sus competencias.⁵⁸

1.1.2. Gales

36. En el caso de Gales, el Parlamento de Westminster continúa siendo formalmente el ente legislativo primario. En el territorio galés se aplican las mismas leyes de Gobierno local que en Inglaterra. Además, el Parlamento de Westminster aprobó la norma de cabecera del régimen local galés, la *Local Government (Wales) Act 1994*. Por su parte, la Asamblea Nacional Galesa desarrolla un segundo nivel de legislación –cuyos instrumentos se explican más adelante– para Gales dentro del margen competencial que se le reconoce mediante *Order in Council*. De hecho por esta vía dispone de competencias legislativas en un número creciente de materias.⁵⁹ La característica fundamental del régimen local galés es la estrecha relación existente entre la Asamblea galesa y las autoridades locales a través de un Consejo de colaboración [RU § 165].

1.1.3. Escocia

37. Por lo que se refiere a Escocia, toda la legislación relativa al Gobierno local en el periodo anterior a 1999 procedía del Parlamento de Westminster. La *Scottish Office* tenía un papel importante como departamento territorial en la configuración y aplicación de la legislación de Westminster, pero no tenía poder legislativo propio. Esta ausencia de autonomía legislativa se modificó con la *Scotland Act* de 1998 y la constitución del Parlamento Escocés el 1 de julio de 1999. Desde entonces el Parlamento Escocés tiene competencia legislativa sobre el Gobierno local y puede aprobar legislación primaria o secundaria para las autoridades locales escocesas. No obstante, lo cierto es que la mayor parte de la legislación que establece las estructuras, funciones y finanzas de las autoridades locales escocesas se ha heredado de Westminster: la *Local Government Scotland Act 1973*, que crea los *community councils*; y las leyes posteriores de reforma de 1975, 1978 y 1994. Ello no debe llevar, sin embargo, a restar importancia al Parlamento Escocés que ha elaborado numerosas leyes relativas a ámbitos relacionados con el Gobierno local, como vivienda, educación, haciendas locales o servicios sociales y que ha aprobado, con carácter general, entre otras, la *Scottish Local Government Elections Act 2002* y la *Local Government in Scotland Act 2003*.

38. Ahora bien, aunque la legislación en materia de gobiernos locales corresponda al Parlamento Escocés en su territorio, lo cierto es que hay que realizar algunos matices:

58 Kleve y Schirmer, *op. cit.*, p. 88. En este sentido, hay que tener en cuenta la distinción existente en el Reino Unido entre *public acts* y *private acts*. Las primeras son leyes que se aplican con carácter general a todo el Reino Unido o a alguna de las Naciones. Las segundas son leyes que tienen eficacia personal o local, en cuanto que atribuyen competencias a entes concretos, como autoridades locales, o establecen regulaciones excepcionales para determinadas áreas geográficas.

59 Más información sobre estas normas: <http://www.opsi.gov.uk/legislation/wales/w-stat.htm>

- a) El art. 28.7 *Scotland Act* 1998 no afecta al poder del Parlamento del Reino Unido de hacer leyes para Escocia. En la lógica constitucional, por tanto, el Parlamento de Westminster conserva un poder omnicompreensivo, porque el poder del Parlamento escocés no le pertenece por derecho propio como sucedería en un sistema federal, es un poder delegado (*devolved*).
- b) El art. 29.2. d) *Scotland Act* 1998 determina que el Parlamento escocés no es competente para legislar en asuntos que sean incompatibles con la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) que se incorporó al Derecho del Reino Unido el 2 de octubre de 2000 mediante el *Human Rights Act* 1998. Además, el Parlamento escocés debe someterse a las disposiciones del Derecho comunitario.⁶⁰

1.1.4. Irlanda del Norte

39. El Gobierno local en Irlanda del Norte se diferencia del resto de territorios. La configuración del modelo norirlandés de Gobierno local se apoyó en el Informe Macrory de 1970. Este informe suponía la permanencia del Gobierno de Irlanda del Norte, que actuaba como una autoridad a nivel regional. Desde la suspensión de la Asamblea para Irlanda del Norte en octubre de 2002 se volvió a la legislación de Westminster y se dio un menor papel a las autoridades locales.

40. Las principales leyes que regulan su régimen local en la actualidad son la *Local Government (Boundaries) Act (Northern Ireland)* 1971, aprobada por el Parlamento norirlandés configurando los 26 consejos municipales que aún existen en la actualidad; la *Local Government Act (Northern Ireland)* 1972, que sustituía el sistema establecido por la *Local Government (Ireland) Act* de 1898; y la *Local Government (Best Value) Act (Northern Ireland)* 2002, aprobadas por el Parlamento de Westminster; y la *Local Government (Boundaries) Act (Northern Ireland)* 2008 –aprobada por la Asamblea norirlandesa–, que introduce modificaciones en la planta local para el futuro.

1.2. Legislación secundaria

41. Las Leyes del Parlamento británico y de los órganos legislativos de Escocia e Irlanda del Norte (*acts*) suelen denominarse “legislación primaria”. Muchas de ellas necesitan ser completadas mediante la “legislación secundaria” o “reglamentos” (*regulations*) que ayuden a clarificar el contenido de las Leyes, facilitando su aplicación. La legislación secundaria comprende fundamentalmente instrumentos estatutarios (*statutory instruments*) –que suelen adoptar la forma de *regulations* y *orders*–. En su tramitación escapan del debate parlamentario –salvo en las peculiaridades de funcionamiento de la Asamblea galesa– pero se consideran un mal necesario en el Gobierno actual. En muchas ocasiones estas normas se dictan gracias a la aproba-

60 McCollen, *op. cit.*, p. 10.

ción de disposiciones denominadas “cláusulas de Enrique VIII” –que deben su nombre a la tradición de la dinastía Tudor de legislar por decreto introducida por el *Statute of Proclamations* 1539–. Estas disposiciones se introducen en los textos de las leyes con el fin de autorizar su modificación o derogación mediante normas de legislación secundaria sin la necesaria aprobación posterior del Parlamento.⁶¹ De este modo los ministros –tanto del Gobierno británico, como de los ejecutivos de las Naciones tras el proceso de *devolution*– pueden decidir reforzar su control sobre las actividades y actuaciones de las autoridades locales. No se articula, por tanto, una relación de jerarquía entre la legislación primaria y la legislación secundaria similar a la que existe entre Ley y reglamento en los sistemas de tradición continental. Una norma de rango secundario puede modificar una Ley. Como ejemplos de legislación secundaria pueden citarse la *Local Government (Northern Ireland) Order* 2005, referida a la realización de auditorías a los gobiernos locales; o la *Scottish Local Government Elections Order* 2007, referida al sistema electoral local en Escocia –en lo no referido al derecho al voto, cuya regulación corresponde al Parlamento de Westminster– [RU § 7].

42. Junto a los instrumentos estatutarios, los departamentos gubernamentales pueden aprobar circulares dirigidas a las autoridades locales con el fin de ofrecerles consejos y orientación sobre el modo en que deben ejercer sus responsabilidades. Estas circulares pueden considerarse en muchas ocasiones mecanismos de dirección del Gobierno central. Sin embargo, no todas las circulares tienen carácter directivo. Algunos son el producto de una negociación genuina con los intereses de las autoridades locales y contienen recomendaciones desde el punto de vista práctico. Ahora bien, en cualquier caso, el extenso volumen de este tipo de instrumentos, hace que sean un poderoso y continuo modo de recordar la presencia del Gobierno central.⁶²

43. Para completar el sistema de fuentes del régimen local británico hay que mencionar, además, las ordenanzas locales (*by-laws*). Estas normas se consideran legislación delegada (*delegated legislation*) y deben aprobarse en el marco estatutario fijado por las leyes del Parlamento de Westminster, o de las Asambleas de Gales, Irlanda y del Parlamento Escocés. Además, hay que destacar las denominadas “constituciones” de cada autoridad local. La “constitución” es un documento previsto para las autoridades locales de Inglaterra y Gales en la 37 LGA 2000, similar al reglamento orgánico municipal previsto en el ordenamiento jurídico español. Contiene la información esencial sobre la forma de organización y funcionamiento de la autoridad local y debe estar a disposición de cualquier ciudadano. Está

61 La definición de las “cláusulas de Enrique VIII” se introdujo en el primer informe de 1992-1993 del *House of Lords Select Committee on the Scrutiny of Delegated Powers*: “a provision in a Bill which enables primary legislation to be amended or repealed by subordinated legislation, with or without further Parliamentary scrutiny”.

62 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 161.

estrechamente relacionada, por tanto, con la garantía de *accountability* del funcionamiento de cada autoridad local. En Inglaterra, su contenido se desarrolla por la *Local Government Act 2000* y por la *(Constitutions) (England) Direction 2000* aprobada por el secretario de Estado de Medio Ambiente, Transporte y Regiones. Esta directriz establece un exhaustivo listado de los distintos aspectos de la organización y el funcionamiento de la autoridad local que deben detallarse en este documento, así como de los derechos y deberes de los vecinos: derecho al voto, derecho de acceso a la información y derecho a participar en las reuniones del Pleno, entre otros.

44. Por último, hay que señalar que ni la legislación primaria ni la secundaria se estudian sistemáticamente por la doctrina británica como un problema de sistema de fuentes, con el fin de determinar la norma aplicable. Como se ha visto, la ordenación del sistema de fuentes no responde a una rígida estructura jerárquica, ni parece existir una preocupación considerable en torno a las reglas que ayuden a resolver conflictos normativos. La determinación de la regulación mediante leyes, órdenes o circulares se considera relevante en la medida en que estos instrumentos constituyen un medio de control y dirección de la actividad municipal, que pone de manifiesto la posición subordinada de los gobiernos locales con respecto al Gobierno nacional.

1.3. Instrumentos programáticos y convencionales

45. Junto a las normas procedentes del Parlamento y del Gobierno británico hay que mencionar también los numerosos Libros Blancos, aprobados en los últimos años por el Gobierno laborista. Estos documentos no tienen carácter vinculante, sino programático. Establecen las líneas de futuras reformas legislativas y permiten pulsar la aceptación de los futuros cambios antes de la presentación de un proyecto normativo (*bill*). En el ámbito local, estos instrumentos se han empleado en numerosas ocasiones para orientar las modificaciones legislativas en un modelo cambiante de relaciones entre el poder central y los poderes locales.⁶³ Los Libros Blancos más recientes son: a) 1998: *A Mayor and Assembly for London White Paper*; b) 1998: Libro Blanco: *Modern Local Government: In Touch with the People*, que trató de fijar la agenda para la modernización del Gobierno local que puso en marcha el Gobierno laborista; c) 2001: Libro Blanco *Strong Local Leadership: Quality Public Services*; d) 2006: *Strong and Prosperous Communities – The Local Government White Paper*. En un sentido similar se emplean los Libros Verdes, que no se vinculan de forma tan directa como los Libros Blancos a reformas legislativas concretas pero que plantean también modificaciones normativas planeadas por el

63 L. Pratchett y S. Leach, "Local Government: Selectivity and Diversity", *Parliamentary Affairs*, núm. 56, 2003, pp. 255-269, p. 255. Una visión completa de todas las leyes y Libros Blancos referidos al ámbito local en el Anexo del Libro Blanco de 1998 *Modern Local Government*: <http://www.psr.keele.ac.uk/docs/DETR1998.pdf>

Gobierno. En el ámbito local destaca el reciente Libro Verde de 2007 *The Governance of Britain* que se refiere a la necesidad de introducir mejoras en la democracia local (epígrafes IV.C.4).

46. Junto a los instrumentos de *soft law*, hay que tener en cuenta los documentos de carácter convencional que fijan objetivos o contienen compromisos consensuados entre los gobiernos locales y los gobiernos británico y nacionales.

- a) En Inglaterra y Gales el instrumento más importante en este sentido es el *Central-Local Concordat* 2007 convenido por la Asociación de Gobierno Local de Inglaterra y Gales (LGA) y el secretario de Estado británico para Comunidades y Gobierno Local. En este acuerdo se sientan las bases de las relaciones entre el Gobierno británico y los gobiernos locales, marcando los objetivos comunes y los ámbitos de actuación de cada uno de ellos [RU §§ 157-178].
- b) En Escocia, también en 2007, y con objetivos más ambiciosos, se ha elaborado un documento similar, el *Concordat between the Scottish Government and local government* firmado entre el Gobierno escocés –representado por los secretarios para Finanzas y Desarrollo Sostenible, y Educación– y la presidencia *Convention of Scottish Local Authorities-COSLA* (Asociación escocesa de autoridades locales). En este caso, no se establecen simplemente las bases de las relaciones entre los distintos gobiernos, sino que se acuerda el modelo de financiación concreta para los gobiernos locales durante el período 2008-2009 y 2010-2011 –hay que tener en cuenta que en el Reino Unido el ejercicio presupuestario no coincide con el año natural [§]–. Es más, se prevé la celebración de acuerdos de ingresos con cada autoridad local (*Single Outcome Agreements*).

2. Planta de la Administración local

2.1. Cuestiones generales

47. La planta del Gobierno local británico se caracteriza por la influencia de la tradición histórica y su constante cambio. Tanto a comienzos del siglo XX, como durante los años 80 y 90, el Gobierno local en el Reino Unido ha estado sometido a un constante cambio. En los años 80 el Gobierno conservador remodeló las finanzas locales y trató de simplificar la burocracia y la organización a nivel local. Durante gran parte de los 90, el número total de autoridades locales se modificó –para reducir su número– año tras año. De 540 en 1994, se pasó a 468 en 1998. En concreto, en Gales, 45 condados (*counties*) y municipios (*districts*) se redujeron a más de la mitad, creando 22 Entes Locales unitarios (estructurados en un único nivel de Gobierno). En Escocia 65 regiones y municipios se redujeron a 32 consejos unitarios. En Inglaterra, 46 nuevos consejos unitarios reemplazaron a 5 condados metropolitanos y 58 municipios. Sólo la estructura del Gobierno local en Irlanda del Norte permaneció intacta, con 26 municipios. Aunque esta situación no durará en el futuro con la Asamblea de Irlanda del Norte y su Comité Ejecutivo, ya que se

prevé la transferencia de más responsabilidades a un menor número de municipios, que serán más poderosos.⁶⁴

48. Como razón fundamental para justificar estos cambios fundamentales en la planta local se alegó el ahorro que supondrían a pesar de los costes que implicaban. En la actualidad, los análisis hacen dudar de las cifras reales de ahorro debido a los altos costes de transición de un modelo a otro, lo que plantea la necesidad de mejorar el asesoramiento al Parlamento en su tarea legislativa en el caso de que se planteasen futuras modificaciones de la planta local.⁶⁵

2.2. Tipos de autoridades locales

2.2.1. Inglaterra y Gales

49. La compleja planta local en Inglaterra y Gales se explica por la distinta evolución de la organización municipal en ambos territorios. En 1966 se constituyeron sendas Comisiones Reales para Inglaterra y Escocia, que emitieron sus informes en 1969. La comisión constituida para Inglaterra (conocida como *Redcliffe-Maud Commission* en honor a su presidente) emitió dos informes. La mayoría de miembros de la comisión entendió que era mejor implantar una estructura apoyada en autoridades unitarias con competencia en todos los asuntos atribuidos por las leyes a los Entes Locales y que se aplicara a todo el territorio. Sin embargo, un importante Memorandum contrario a esta opinión emitido por Derek Senior abogó por un sistema multinivel con consejos provinciales (*provincial councils*), ciudades-región (*city regions*), consejos municipales (*district councils*) y consejos locales (*local councils*). Finalmente ambos informes cayeron en el olvido debido a la pérdida de las elecciones por el Gobierno Laborista en 1970 –y no fue hasta los años 90, con el Gobierno conservador de John Major, cuando las autoridades locales unitarias volvieron a cobrar importancia–.⁶⁶ El Gobierno posterior elaboró el *Local Government in England and Wales White Paper* (1971), que puso de manifiesto el rechazo de las autoridades unitarias y el apoyo a la organización del Gobierno local en dos niveles tanto en Inglaterra como en Gales. Sobre la base del Libro Blanco se aprobó la *Local Government Act* de 1972 que redujo drásticamente el número de Entes Locales en Inglaterra y Gales. Sin embargo, esta tendencia cambió una vez más en la década de los 90.

a) En Gales el sistema de Gobierno local unitario –en un único nivel– se estableció con la aprobación de la *Local Government (Wales) Act* (LGWA) 1994. Las 22 Au-

64 Wilson y Game, *op. cit.*, pp. 11-12. Más información en la página web oficial de la *Boundary Commission for Northern Ireland*: <http://www.boundarycommission.org.uk/>

65 Al respecto, M. Chisholm, "The cost of local government structural reorganization in Great Britain during the 1990s", *Environment and Planning C: Government and Policy*, núm. 20, 2002, pp. 251-262.

66 Wilson y Game, *op. cit.*, pp. 56-58.

toridades unitarias galesas se crearon el 1 de abril de 1996 y desde entonces son responsables de la realización de todas las funciones de las autoridades locales.

- b) Por otro lado, en Inglaterra, a comienzos de los 90, se abrió un debate sobre la estructura del Gobierno local. El Gobierno creó la Comisión del Gobierno Local (*Local Government Commission*, LGC), que gozaba de independencia para analizar la posibilidad de sustituir el sistema de dos niveles de Gobierno local –compuesto por los condados (*counties*) y los municipios (*districts*)– por una estructura basada en autoridades unitarias que asumieran todas las competencias atribuidas al nivel local. El resultado del análisis consistió en que no era posible imponer una única solución a nivel nacional, sino que habría que tomar decisiones distintas en función de las necesidades de cada territorio. De este modo, tras una discusión parlamentaria, en la que tomaron parte las autoridades locales, las asociaciones de Entes Locales, y en la que se tuvieron en cuenta consultas públicas y encuestas de opinión, la LGC concluyó que debía crearse un sistema mixto. Se crearían autoridades unitarias en algunas partes del país y se mantendría el sistema de dos niveles de Gobierno en otras. El Gobierno aceptó la mayoría de las recomendaciones de la comisión. Sin embargo, entendió que las ciudades y las grandes poblaciones con una importante identidad cohesiva podrían gobernarse mejor con una autoridad unitaria, por lo que se introdujeron más autoridades unitarias que las previstas inicialmente. La *Local Government Act*, 1992 apoyó la reforma territorial y la introducción de nuevos municipios unitarios. Los resultados de este proceso de revisión consistieron en: a) la supresión de tres condados “nuevos” (Avon, Cleveland y Humberside), que se habían creado en 1974 y que se sustituyeron por cuatro autoridades unitarias en cada uno de ellos; b) la supresión del Condado Real de Berkshire y su sustitución por seis autoridades unitarias; c) la creación de 46 nuevas autoridades unitarias en 22 condados, la mayoría con grandes ciudades y poblaciones como Bournemouth, Milton Keynes y Derby, que se convirtieron en autoridades unitarias; d) y la permanencia de 12 condados.⁶⁷

50. En la actualidad el Gobierno local en Inglaterra y Gales se organiza, por tanto, de maneras distintas. Se mantiene la heterogeneidad de las autoridades locales. En Gales y algunas partes de Inglaterra existe un único nivel (*single tier*) de Gobierno local que es competente para todos los asuntos, servicios y funciones. Es el caso de:

- a) *Welsh Unitary Authorities* (22). Todas las autoridades locales de Gales son unitarias desde 1996.⁶⁸ Este sistema se introdujo por la *Local Government (Wales) Act* de 1994. Pueden denominarse *County Borough Councils*, *County Councils*, *City &*

67 Más detalles en: <http://www.lga.gov.uk/lga/aio/38679>

68 Más información sobre cada uno de estos gobiernos locales en: <http://new.wales.gov.uk/topics/localgovernment/localauthorities/?lang=en>

Country o simplemente *Council*. La LGWA 1994 les denomina con carácter general *principal areas* (art. 1 LGWA 1994, que reforma el art. 20 LGA 1972).

- b) *Metropolitan Authorities*, que también se denominan *Metropolitan Districts*, *Metropolitan Boroughs* o *City Councils* (36 en Inglaterra).⁶⁹
- c) *English Shire Unitary Authorities*, que pueden denominarse *District*, *City* o *Borough Council* (47, incluyendo el Consejo de las Islas Sorlingas situadas frente a la costa del condado de Cornualles – *Isles of Scilly*)

51. El resto de Inglaterra se organiza en un sistema de dos niveles (*two-tier system*), en el que la responsabilidad en la prestación de servicios se divide entre los consejos municipales y los consejos condales.⁷⁰ Los condados prestan algunos servicios (educación, servicios sociales, estándares comerciales, etc.), cerca de un 80% del total, y los municipios prestan otros (vivienda, medio ambiente, etc.). Las entidades locales en este sentido son:

- a) *County Councils* (34), con competencia para las tareas de importancia supramunicipal.
- b) *District Councils*, que pueden denominarse *District*, *Borough* o *City Councils* (238), con competencias en las tareas de interés municipal.⁷¹

52. Los condados y distritos se crearon por la *Local Government Act* de 1972, y entraron en funcionamiento a partir del 1 de abril de 1974. Todas las autoridades locales inglesas –salvo en Londres y las Islas Sorlingas– se organizaron en condados, que, a su vez, se organizaron en distritos [art. 1 (1)]. La LGA 2000 mantiene este sistema de diversas autoridades locales (art. 1). En total, hay, por tanto, 410 “autoridades locales” en Inglaterra y Gales.⁷² Ahora bien, la *Local Government and Public Involvement in Health Act* 2007 ha introducido la posibilidad de reformar la planta local de nuevo a iniciativa de las propias autoridades locales. Así, permite que los condados y distritos soliciten a través del secretario de Estado competente al *Boundary Committee for England* –que depende de la Comisión Electoral y ordena la planta local y el tamaño de las autoridades locales– su transformación en autoridades unitarias (arts. 2-19). Posteriormente, el *Boundary Committee* inglés evalúa sus propuestas y ordena su realización conforme a un plan de renovación de

69 Estas 36 autoridades metropolitanas se reparten del siguiente modo: 7 en West Midlands, 5 en Merseyside, 10 en Greater Manchester, 4 en South Yorkshire, 5 en West Yorkshire y 5 en Tyne & Wear.

70 Más información en el documento elaborado por la Asociación de Gobierno Local de Inglaterra y Gales (LGA): <http://www.lga.gov.uk/lga/aio/38679>

71 Kleve y Schirmer, *op. cit.*, p. 87.

72 Así, el art. 1 LGA 2000 se refiere al significado del concepto “autoridad local” en la Ley y enumera los Entes Locales descritos.

la planta local que se llevará a cabo entre 2009 y 2011. En este contexto ya se prevé la supresión de siete condados (*Bedfordshire, Cheshire, Cornualles, Condado de Durham, Northumberland, Shropshire y Wiltshire*) y la creación de nueve autoridades unitarias.⁷³

53. Además, hay que tener en cuenta que hay cerca de 10.000 *Civil Parish/Town Councils* en Inglaterra y *Community Councils* en Gales, que se configuran como un tercer nivel dentro de la organización local. Algunos de ellos conservan el nombre ceremonial de *City*. La *Local Government and Rating Act, 1997*, abrió nuevas oportunidades de formación de *parish councils* y la LGWA 1994 (art. 8, que reforma el art. 27 LGA 1972) reconoce el mantenimiento de los *community councils*. La evolución de estas autoridades locales se explica más adelante.

54. Por último, hay que mencionar el fenómeno de las denominadas *city-regions*. Más que un fenómeno político, que llegara a consagrarse como un tipo específico de autoridad local, las ciudades-región se consideran como un fenómeno de estudio de interés para los demógrafos o urbanistas. La doctrina trató de introducir esta figura como sustituto de las asambleas regionales, ligadas a los alcaldes elegidos directamente, sin embargo, no ha llegado a cuajar como una posible reforma de la planta local que, en la actualidad, encontraría numerosos enemigos.⁷⁴ En 2008 se puso en marcha un proyecto piloto para crear *de facto* ciudades-regiones. Así, mediante *Multi Area Agreements*, 78 consejos locales han acordado con sus socios privados y con el Gobierno británico la colaboración en la gestión de numerosas competencias, en especial: empleo, vivienda, medio ambiente, transporte y regeneración urbana.

2.2.2. Escocia

55. Al contrario de lo sucedido en Inglaterra, la Comisión Real referida a Escocia (conocida como la *Wheatly Commission*, en honor a su presidente) propuso un sistema de dos niveles de autoridades locales. Esa propuesta se aceptó por el Gobierno conservador que aprobó la *Local Government (Scotland) Act, (LGSA) 1973*. Esta Ley reformó el Gobierno local escocés estableciendo desde mayo de 1975, 9 consejos regionales (*regional councils*), 53 consejos municipales (*district councils*) y 3 consejos insulares (*island councils*) –para *Orkney, Shetland* y las *Western Isles*– con el fin de sustituir las cerca de 400 autoridades locales que existían desde 1929. Además, cerca de 1.350 comunidades establecieron opcionalmente un Consejo Comunitario (*community council*) a modo de un tercer nivel, aunque no tendría poderes derivados de la Ley y su estatus sería incluso inferior al de los *parish council* –las parroquias inglesas–. La LGSA 1973 permitió que cualquier autoridad local –entendida como *is-*

73 Más información sobre las reformas en curso, en la página oficial del *Boundary Committee for England*: <http://www.electoralcommission.org.uk/boundary-reviews>

74 Hazell, *op. cit.*, p. 49.

land council o *district council*– remitiese una solicitud al secretario de Estado para el establecimiento de un *community council* [art. 51 (1) y (3)]. Este sistema se mantuvo hasta la reforma llevada a cabo por la *Local Government (Scotland) Act, 1994*, que sustituyó desde 1996 el sistema multinivel de Escocia con 32 municipios unitarios –que se enumeran y describen en el Anexo 1 LGSA 1994–. Desde el 1 de abril de 1996 todas las regiones o municipios dejaron de existir (art. 1 LGSA 1994) y se sustituyeron por estas nuevas autoridades locales unitarias.

2.2.3. Irlanda del Norte

56. Desde la *Local Government (Ireland) Act* de 1898, Irlanda había tenido una estructura local muy similar a la de Inglaterra. En el norte había dos ciudades-condado (*county boroughs*) que concentraban todas las competencias (Belfast y Londonderry) y un sistema en dos niveles con 6 condados y 55 municipios urbanos y rurales. La mayoría de la población unionista se aseguró de que los límites territoriales de estos Entes Locales se trazaran de tal forma que les diera el control de la mayoría de municipios, excluyendo a los partidos católicos. Como consecuencia de este sistema se produjeron evidentes desigualdades en la prestación de servicios y en la ubicación de las viviendas que dieron lugar a protestas civiles de gran intensidad. La respuesta fue la creación de una comisión de revisión en 1969, presidida por Patrick Macrory. Bajo la influencia directa de la Comisión Wheatly (creada para Escocia), el informe Macrory propuso un modelo de Gobierno local en dos niveles. La mayoría de los servicios se prestarían por entes regionales y se reduciría notablemente el número de municipios (*district councils*).

57. Algunas de las recomendaciones del informe Macrory se reflejaron en la *Local Government (Northern Ireland) Act 1972*. Esta Ley sustituyó 73 autoridades locales por 26 municipios en un solo nivel elegidos por representación proporcional mediante el voto singular transferible (*Single Transferable Vote*). Sin embargo, con el fin de evitar conflictos en el ámbito local, la mayoría de las competencias en materia de vivienda, servicios sociales, salud, educación y urbanismo pasaron a ejercerse por numerosos entes no electos (*non-elected boards*), agencias y departamentos de la Oficina del Gobierno británico para Irlanda del Norte. Los Entes Locales se limitaban principalmente a la gestión de los servicios funerarios, al servicio de alcantarillado y a la recogida de residuos.

58. En 2005, el secretario de Estado para Irlanda del Norte (Peter Hain) anunció la intención del Gobierno británico de reducir el número de municipios norirlandeses a siete. Este proyecto se plasmó en la *Local Government (Boundaries) (Northern Ireland) Order 2006*, que preveía el nombramiento de un Comisionado para concretar los nombres y límites de los nuevos municipios, así como la división del territorio en circunscripciones electorales. El Comisionado elaboró una serie de recomendaciones que se publicaron en noviembre de 2007 y que fueron sometidas a un proceso de información pública. Posteriormente, sin embargo, con el restablecimiento en junio de 2007 del ejecutivo para Irlanda del Norte, la iniciativa de reformar la planta local

se abandonó transitoriamente. Meses después, en abril de 2008, el Gobierno norirlandés aceptó aplazar las elecciones locales hasta con el fin de reflejar la futura nueva planta local [*Postponement of Local Elections (Northern Ireland) Order 2009*]. Esta reforma se llevará a cabo en los términos establecidos por la *Local Government (Boundaries) Act (Northern Ireland) 2008*, aprobada por la Asamblea norirlandesa. Reducirá el número de autoridades locales de 26 a 11 nuevos *local government districts*. Además, está prevista la atribución de nuevas competencias a estos Entes Locales en materia de vivienda, turismo, desarrollo económico y urbanismo, principalmente.⁷⁵

2.2.4. Londres

59. La organización de Londres se ha visto sometida a numerosos cambios desde el siglo XIX. La *Local Government Act 1888* estableció el Consejo condal de Londres, que se completó mediante la *London Government Act*, de 1899, que establecía 28 condados metropolitanos (*metropolitan boroughs councils*) en Londres y la Corporación de Londres (*Corporation of London*). Décadas más tarde, tras tres años de estudio por una Comisión Real, la *London Government Act*, 1963, creó una estructura en dos niveles: 32 municipios londinenses (*London Boroughs*) –12 ó 13 en el interior de Londres (*Inner London*) y 20 en el exterior de Londres (*Outer London*)– y el Consejo del Gran Londres (*Greater London Council, GLC*). Los *Boroughs* debían prestar la gran mayoría de los servicios: vivienda, servicios sociales, carreteras no metropolitanas, bibliotecas, etc.; dejando a la GLC las tareas más estratégicas: bomberos, ambulancias, carreteras principales, etc. En materia de educación el reparto competencial fue más complejo. Los municipios situados en el exterior de Londres asumieron la competencia en educación, y en los del interior se creó un servicio especial de educación gestionado por un comité especial del GLC.

60. El Gobierno conservador elegido en 1979 introdujo numerosas reformas en el ámbito local. El Libro Blanco de 1983: *Streamlining the cities White Paper*, propuso la supresión del GLC y de 6 consejos condales metropolitanos y su sustitución por agencias *ad hoc* y *joint boards*. Se pretendía reducir la burocracia, suprimiendo el nivel superior de las autoridades locales en las áreas metropolitanas y transfiriendo sus funciones a los consejos municipales. De este modo se simplificaría el modelo, haciéndolo más accesible y promocionando la democracia, al situar más poder al nivel más cercano al ciudadano. De paso, con esta medida se acabarían las disputas políticas entre las autoridades metropolitanas del nivel local superior y el Gobierno central, cuando estaban controlados por distintos partidos políticos.⁷⁶ A pesar de la oposición de ambas Cámaras (de los Lores y de los Comunes), el Gobierno Thatcher

75 Más información en R. H. Mackenzie, "Revised Recommendations Report. Review of Northern Ireland Local Government Boundaries", febrero de 2009, disponible *on line*: http://www.lgbc-ni.org/revisedboundaries2009_intro.pdf

76 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 61.

aprobó la *Local Government Act* 1985. Esta Ley suprimió el GLC y los 6 consejos condales metropolitanos y estableció una Autoridad Interna de Educación de Londres (*Inner London Education Authority*– ILEA) elegida directamente. Posteriormente, la *Education Reform Act* (1988) abolió la Autoridad Interna de Educación de Londres.

61. Años después, el Gobierno de Blair elaboró un Libro Blanco para someter a referéndum un nuevo modelo de Gobierno en el área londinense, dirigido por un alcalde elegido directamente y por una Asamblea de 25 miembros que controlaría su poder. El referéndum, celebrado el 7 de mayo de 1998 sólo tuvo un 30% de participación, pero la opinión fue muy favorable al cambio del sistema de Gobierno londinense (72%). Estos cambios se reflejaron en la *Greater London Authority Act* (GLAA) 1999, una ley extremadamente detallada (con 425 secciones) que reformó el sistema de Gobierno de la ciudad. Mediante esta ley se creó la Autoridad del Gran Londres (*Greater London Authority*), que se configura como un ente corporativo (art. 1 (1) y (2) GLAA 1999). La autoridad se compone del alcalde de Londres y de la Asamblea de Londres (*London Assembly*) (art. 2 (1) GLAA 1999). La Asamblea se compone de 25 miembros de los cuales 14 son miembros de *Assembly constituencies* y 11 son miembros para el conjunto del Gran Londres (art. 2 (2) GLAA 1999). Las *Assembly constituencies* son las áreas especificadas mediante una orden por el secretario de Estado (art. 2(4) GLAA 1999). Posteriormente, la *A Mayor and an Assembly for London Act Greater London Authority* (GLA), 2000 estableció la Asamblea del Gran Londres⁷⁷ con un alcalde⁷⁸ elegido directamente para Londres. En mayo de 2000, los londinenses eligieron una Asamblea de 25 miembros y eligieron directamente a su alcalde. El alcalde, rodeado de un equipo de políticos nombrados por él, dirige los sectores más importantes para el conjunto de la población del Gran Londres: planificación urbanística, transporte, desarrollo económico, medio ambiente, cultura, medios de comunicación, ocio, bomberos y policía.⁷⁹ Londres es, así, un caso especial de Gobierno híbrido local o regional.⁸⁰

62. Por último, hay que mencionar que recientemente la *Greater London Authority Act* 2007 ha reformado el Gobierno de Londres en la misma línea iniciada por el Gobierno de Blair. El alcalde y la Asamblea han recibido más competencias, especialmente, en materia de vivienda, lucha contra el cambio climático, planeamiento urbano, cultura, salud y gestión de residuos. Además, ha profundizado en la separación de funciones entre la Asamblea y el alcalde. Entre las reformas más importantes, prevé un informe periódico de las actividades del alcalde que debe remitirse a la Asamblea (art. 3), así como un informe anual (art. 6). Establece una audiencia a la Asamblea para confirmar ciertos nombramientos del alcalde (art. 4). Y fija un presupuesto con partidas separadas para la Asamblea y el alcalde (art. 12).

77 http://www.london.gov.uk/assembly/assembly_about.jsp

78 <http://www.london.gov.uk/londonissues/>

79 Aja Fernández, *op. cit.*, p. 150.

80 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 14.

2.3. Entidades locales menores

63. Como ya se ha señalado, junto a las autoridades locales principales, existe una multitud de autoridades menores (*sub-principal authorities*) en el ámbito rural del Reino Unido. Estos entes se denominan *civil parish councils* –para diferenciarlas de las parroquias religiosas–, en Inglaterra y *community councils* en Gales y Escocia. En Irlanda del Norte las parroquias civiles coinciden prácticamente con las parroquias religiosas y no tienen funciones de Gobierno. Estas autoridades pueden considerarse como un tercer nivel de Gobierno en el ámbito local, si bien formalmente no se consideran autoridades locales y se excluyen expresamente por el Gobierno británico de la aplicación de la Carta Europea de la Autonomía Local.⁸¹ Aunque la *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* reconoce como autoridad local –en el sentido de el art. 1 LGA 2000– a los consejos de parroquias elegibles por los ciudadanos (art. 77).

2.3.1. Inglaterra y Gales

64. En la actualidad, hay más de 10.000 consejos de parroquia o pueblos (*Parish/Town Councils*) en Inglaterra y consejos de comunidad (*Community Councils*) en Gales. Algunos de ellos conservan el nombre ceremonial de *City*. Estas entidades tienen su origen en la *Local Government Act 1894*. Posteriormente, en 1974 se abolieron conforme a la *Local Government Act 1972*, que previó la creación de nuevas parroquias, en Inglaterra, y comunidades, en Gales. La *Local Government and Rating Act 1997* (LGRA 1997) abrió nuevas oportunidades de formar consejos de parroquia. Los consejos municipales o condales pueden realizar recomendaciones al secretario de Estado con el fin de que cree o elimine parroquias en su territorio (arts. 9 y 11 *Local Government and Rating Act* –LGRA 1997). Estas parroquias civiles –con el fin de diferenciarlas de las parroquias anglicanas o eclesiásticas, que están completamente separadas de esta estructura administrativa– son una parte vital del sistema de Gobierno local británico: se trata de entes independientes, democráticos, que se instalan en pueblos (*villages*), aldeas (*smaller towns*) y barrios (*suburbs*).

a) Los *parishes* pueden equipararse a la parroquia rural española. Cada una debe tener una Asamblea: *parish meeting*. En cuanto al Gobierno, sólo las parroquias de cierto tamaño están obligadas a tener un Consejo. La creación del Consejo se determina por el municipio (*district council*) en el que se está ubicada la parroquia. Su creación es obligatoria cuando la parroquia tiene más de 200 electores o cuando tiene entre 150-200 electores y así lo solicitan. Si la parroquia tiene menos de 150 electores el *district council* tiene discrecionalidad para crear o no el *parish council* (art. 16 LGRA 1997).

81 Declaración de 14 de abril de 1998 del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y de la *Commonwealth* que se entregó al Secretario General del Consejo de Europa en el momento de depositar el Instrumento de Ratificación de la Carta Europea de la Autonomía Local el 24 de abril de 1998.

b) En Gales, los municipios se dividen en *communities*. Las parroquias se convirtieron automáticamente en *communities* dentro de Gales a partir del 1 de abril de 1974. Los municipios están obligados a establecer un Consejo de la comunidad (*community council*) si la Asamblea de la comunidad (*community meeting*) así lo solicita. La misma regla se aplica para su disolución⁸² (arts. 9, 10 y 11 LGWA 1994). Aquellos *communities councils* que sólo agrupan a una comunidad reciben la denominación de *town* (art. 16 LGWA 1994).

65. Tanto las parroquias inglesas como las comunidades galesas pueden tener poderes en la prestación de servicios, actuando directamente por su propia iniciativa o como agentes del condado o distrito en el que se incardinan. Los servicios de los que suelen hacerse cargo son: mantenimiento de los edificios públicos municipales, campos deportivos, baños públicos, parques y espacios abiertos, alumbrado público, aparcamientos, cementerios, etc. Esta lista ha aumentado, además, desde el final del Gobierno conservador. De modo que estas autoridades pueden colaborar en materia de transporte y de prevención del crimen (arts. 26-31 LGRA 1997). En cualquier caso, todos estos servicios son voluntarios, no están obligados a prestarlos. En el caso de que se asuman, se financian en parte con tasas y en parte con el impuesto municipal que recaudan los municipios de su área.⁸³

66. En la actualidad, en Inglaterra, los condados y municipios han desarrollado sus relaciones con las parroquias mediante la elaboración de Cartas de colaboración. De este modo se quiere estar más cerca de las comunidades locales. En este sentido, se han creado parroquias o comunidades en las zonas urbanas y se han introducido en la organización de Londres conforme a la *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* que ha facilitado la creación de estas entidades (arts. 87 y 92). Además, el Gobierno laborista elaboró en 2002 un *Quality Parish and Town Council Scheme*. Con él se quiere comprobar que las parroquias o pueblos alcanzan cierto grado de calidad en su funcionamiento. Cuando pasan el test de calidad pueden colaborar con las autoridades principales y, además, pueden aumentar el catálogo de servicios que prestan. Ese test de calidad que les convierte en *Quality Parish* evalúa su gestión, la cualificación de su personal, su capacidad para representar políticamente a su comunidad, sus finanzas, su actuación desde el punto de vista ético y el funcionamiento de su Consejo. Asimismo, las parroquias pueden someterse a las exigencias del *Best Value*—sistema de control de prestación de los servicios públicos—. El problema está en la duplicidad de organizaciones similares que están surgiendo: *committees, neighbourhood forums, Local Strategic Partnerships, Local Area Agreements*, etc.,⁸⁴ que hacen cada vez más complejo el funcionamiento y la organización a nivel local.

82 G. Villarino Samalea, "Reflexiones sobre el régimen local inglés", *REALA*, núms. 271-272, 1996, pp. 795-806, p. 801.

83 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 81.

84 *Ibidem*, p. 82.

2.3.2. Escocia

67. En Escocia la *Local Government Act 1894* también previó la constitución de consejos de parroquias civiles. Sin embargo, la LGSA 1973 (arts. 51-55) suprimió las parroquias y dispuso la creación de *community councils*. Posteriormente la LGSA 1994 abrió la posibilidad de crear nuevos *community councils* (art. 22). En la actualidad hay cerca de 1.150 comunidades. Su finalidad general es identificar, coordinar y expresar a las autoridades locales de su área, y a las demás autoridades públicas, la visión de las comunidades a la que representan en relación con los asuntos de los que son responsables. Sus funciones principales no son la prestación de servicios, sino que se centran en la representación y la consulta a los ciudadanos, tratando de articular las opiniones de los vecinos. Luego, los consejos de las comunidades escocesas no son entidades en el mismo sentido que las parroquias inglesas o las comunidades galesas, aunque formalmente podrían considerarse un segundo nivel de poder local. No tienen base estatutaria y tampoco tienen capacidad de establecer impuestos o de acceder a los fondos públicos. Su financiación depende de las autoridades unitarias en las que se incardinan y se destina habitualmente de forma exclusiva a cubrir gastos corrientes.

3. Organización local

3.1. El Consejo Local. Los miembros electos

68. Las autoridades locales son entes semi-independientes, políticamente descentralizados, multifuncionales, creados por el Parlamento para ejercer las responsabilidades que éste les confiere. Se ha visto que existen distintos tipos de autoridades locales en el Reino Unido. Pues bien, es habitual que, en lugar de autoridades locales se hable de consejos (*councils*). En sentido estricto, el Consejo es el órgano de Gobierno de las autoridades locales. Es el cuerpo de concejales electos que configuran la política municipal y que responde en última instancia por las actuaciones de la autoridad local. Los concejales (*councillors*) suelen denominarse miembros electos (*elected members*) por oposición a los *officers* (los profesionales que trabajan en la Administración municipal) y a otros tipos de empleados de la Administración local.

69. Tradicionalmente –desde mediados del siglo XIX hasta las reformas del Nuevo Laborismo– las autoridades locales se organizaban en comités de concejales y departamentos de profesionales. Los comités de concejales estaban compuestos por los miembros electos de la autoridad local con la asistencia de los *officers*. La clave de este sistema de comités estaba en la ausencia de separación de poderes y en su estrecha vinculación con la tradición local británica. El sistema de comités se consideraba un elemento fundamental del Gobierno local,⁸⁵ que se apoyaba en el fomento del departamentalismo, el funcionalismo y la profesionalización en el ámbito local.

85 J. Stewart, *The Nature of British Local Government*, MacMillan, Hong Kong, 2000 p. 44.

Todos los miembros electos se integraban en el proceso de toma de decisiones a través de su membresía en alguno de estos comités.⁸⁶ De hecho, la pertenencia a un determinado comité dotaba de identidad a cada concejal.⁸⁷ Los comités se organizaban en función de los servicios prestados por el ente local. Algunos comités eran obligatorios, como los referidos a educación y servicios sociales, mientras que otros eran discrecionales. De modo que los comités se multiplicaron tras la Segunda Guerra Mundial, con la expansión de los servicios encomendados a las autoridades locales. En la actualidad, el modelo se mantiene en Irlanda del Norte [LGA (NI) 1972] y Escocia [LGSA 1973]. En el resto del territorio británico la multiplicación de los comités comenzó a frenarse a partir de los años 80.⁸⁸ El Consejo elegido en cada ente local era competente normalmente tanto para la toma de decisiones políticas, como para su ejecución,⁸⁹ lo que con frecuencia dificultaba su funcionamiento. El problema de falta de liderazgo en el funcionamiento de estos comités trató de subsanarse con la creación de un comité de dirección general que solía estar presidido por el líder del Consejo. Sin embargo, la ausencia de elección directa de ese líder, el alcalde, se consideraba un obstáculo para el ejercicio de una verdadera dirección de la política local.

70. Ante esta situación, con la llegada del Partido Laborista al poder en 1997 se abrió un período de consultas con el fin de reformar la estructura del Gobierno local. Se tomaron en cuenta las experiencias de determinados municipios que habían establecido novedosas fórmulas organizativas de los comités y que habían introducido la participación ciudadana en la toma de decisiones. Pero el Gobierno laborista consideró que el eje de la reforma debía ser la separación del ejecutivo del resto de los concejales. En concreto, pretendía introducir un sistema de elección directa del alcalde en las grandes ciudades.⁹⁰ De esta manera se acababa con la cultura predominante hasta el momento según la cual todos los concejales eran iguales. Anteriormente –con el sistema de comités– todos los concejales estaban implicados en la toma de decisiones y en el desarrollo de las políticas municipales. Pero el Gobierno pretendía que la elaboración de las políticas municipales recayera en un alcalde (jefe del ejecutivo) elegido directamente –como en la Autoridad del Gran Londres– o, al menos, en una Junta de Gobierno formada sólo por algunos concejales. El resto de concejales –no incluidos en el ejecutivo–, además de representar a sus comunidades, deberían controlar la política del Ayuntamiento.⁹¹ Esta separación de roles entre los concejales debía permitir a los ciudadanos distinguir con claridad dónde se toman las decisiones y por quién, lo que mejoraría el control político –la *accountability*– en el ámbito local.

86 S. Snape, "Liberated or Lost Souls: Is There a Role for Non-Executive Councillors?", en Gerry Stoker y David Wilson (eds.), *British Local Government into the 21st Century*, Palgrave, China, 2005, pp. 60-75, p. 61.

87 Stewart, *op. cit.*, p. 44.

88 Snape, *op. cit.*, p. 62.

89 Kleve y Schirmer, *op. cit.*, p. 87.

90 Snape, *op. cit.*, p. 64.

91 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 15.

Aunque, al mismo tiempo, el nuevo modelo implicaría la redefinición del papel de los concejales no ejecutivos, es decir, aquellos que ya no forman parte del ejecutivo municipal (*non-executive councillors*).⁹² Pues bien, para lograr ese ejecutivo separado con respecto al resto de concejales, era necesario que se configurara un alcalde fuerte, elegido directamente por los ciudadanos.

71. Los alcaldes se entendían, por tanto, como una clave de los cambios en la estructura interna de los municipios. Mediante la *Local Government Act* de 2000, el Gobierno de Blair trató de modernizar la forma de organización y funcionamiento de los Ayuntamientos en Inglaterra y Gales introduciendo la posibilidad de que los municipios eligieran –mediante un referéndum solicitado por al menos el 10% de los vecinos– si querían implantar o no un mecanismo de elección directa del alcalde (*Directly Elected Mayor* – DEM) que cambiaría automáticamente la distribución de poderes en el ámbito local. En concreto, la Ley de Gobierno Local de 2000 ofrece tres modelos prefijados para la conformación del ejecutivo de las autoridades locales (excepto para los municipios no unitarios que tengan menos de 85.000 habitantes). Se introduce, de este modo, un principio de diversidad en la organización municipal.

- a) En primer lugar, se ofrece un sistema similar al presidencial denominado *mayor and cabinet executive*. Junto al Consejo se establece un Ejecutivo compuesto por el alcalde (denominado *elected mayor*), que se elige directamente y que dispone de poderes ejecutivos, y dos o más concejales nombrados por el alcalde para formar parte del Ejecutivo (art. 11 (2) LGA 2000).
- b) En segundo lugar, la Ley prevé un sistema de tipo parlamentario denominado por la Ley *leader and cabinet executive*. El alcalde (denominado *executive leader*) se elige por el Consejo y es el líder del Consejo (*executive leader*). Dos o más concejales del Consejo se nombran por el alcalde o por el Consejo para formar parte del ejecutivo según los acuerdos a los que lleguen (art. 11 (3) LGA 2000). Cada miembro del gabinete se hace cargo de un servicio municipal, como educación, vivienda o servicios sociales. El Consejo controla las decisiones del alcalde y su gabinete.
- c) Por último, se establece un tercer sistema similar al *city manager* norteamericano denominado *mayor and council manager executive*. De acuerdo con él, el alcalde se elige directamente y tiene a su disposición la asistencia de un profesional (denominado *council manager*) designado por el Consejo para formar parte del ejecutivo (art. 11 (4) LGA 2000).⁹³

72. A esos modelos se suma, además, una cuarta posibilidad (art. 11 (5) LGA 2000) –que no suele comentarse en la doctrina y que parece revestir un carácter excepcio-

92 Snape, *op. cit.*, p. 74.

93 Sobre estos sistemas, G. Márquez Cruz, *Política y Gobierno local. La formación de gobierno en las entidades locales en España*, CEPC, Madrid, 2007, p. 46.

nal—: el secretario de Estado puede establecer alguna forma especial del ejecutivo municipal en sus *regulations*. En esos casos, las propias autoridades locales pueden proponer al secretario de Estado algún modo de organización del ejecutivo, siempre y cuando se garanticen ciertas condiciones de eficiencia, transparencia y de control (*accountability*) en la toma de decisiones (art. 12 (2), (3) y (4) LGA 2000).

73. En cualquiera de los modelos descritos la Ley impide que el número de los miembros del ejecutivo (compuesto por el alcalde y su gabinete) supere la cifra de 10 (art. 11 (8) LGA 2000). Aunque se permite que el secretario de Estado pueda modificar ese límite mediante una *regulation* siempre y cuando no se exceda de 10 miembros más de los previstos legalmente (art. 11 (9) LGA 2000). Además, no permite que el ejecutivo de una autoridad local incluya al *chairman* o *vice-chairman* de la autoridad local (art. 11 (7) LGA 2000).

74. De acuerdo con la doctrina, la innovación más importante de todas fue, sin duda, la introducción del sistema de elección directa del alcalde. Sin embargo, cuando se realizaron los *referenda* previstos por la Ley, sólo un 3% (once autoridades locales inglesas) siguieron el modelo del Gran Londres, introduciendo un alcalde elegido directamente. El resto de autoridades locales continuaron con su modelo de elección del alcalde entre los distintos partidos de los concejales.⁹⁴ En 2001 había 12 alcaldes que se habían elegido de este modo, y sólo uno de ellos representaba el modelo de *mayor and council manager*. Lo más llamativo del sistema fue la diversidad en la procedencia de los candidatos. El éxito de los candidatos sin una alineación política determinada en Hartlepool, Middlesbrough, Stoke-on-Trent y Bedford puso de manifiesto una receptividad mayor de la población hacia los candidatos que no pertenecían a ningún partido político. En algunos casos la prensa tuvo un papel importante en el apoyo a estos candidatos —especialmente en Hartlepool y Stoke-on-Trent—. ⁹⁵

75. El fracaso del nuevo modelo de Gobierno local se explica en parte porque los alcaldes electos (elegidos directamente) no gozaron de un impulso sólido por parte del Primer Ministro y de los Ministerios del Gobierno central. Uno de los indicadores más claros de esta falta de ímpetu en el Gobierno con respecto a la iniciativa de los alcaldes elegidos directamente fue el hecho de que no se impusiera la elección directa en las ciudades de Birmingham y Bradford, a pesar de que esa obligación se hubiese podido justificar de forma sencilla. En cualquier caso, lo cierto es que en 2001 el Gobierno se centró en la creación y puesta en marcha de los *Comprehensive Performance Assessment* (introducidos por el Libro Blanco de 2001: *Strong local Leadership – Quality Public Services*), referidos a la gestión de los servicios públicos, dejando de lado en el plano político a los alcaldes elegidos directamente y, en general, a las nuevas estructuras políticas de Gobierno local. Además, por otro lado, hay que tener en cuenta que el programa de reforma del Gobierno no se consideró satisfactorio en

94 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 15.

95 Pratchett y Leach, *op. cit.*, p. 257.

el mundo local, y el Gobierno tuvo que hacer algunas concesiones para atender a las reivindicaciones, especialmente, de los pequeños municipios. Los alcaldes elegidos directamente eran bastante impopulares entre los concejales, que entendían que la concentración de poder en una sola persona planteaba problemas desde el punto de vista democrático. A lo que hay que sumar la falta de adopción del modelo en Escocia e Irlanda del Norte, donde se mantiene un sistema de elección del alcalde mediante y entre los miembros del Consejo Local (art. 4 LGSctA 1994 y art. 12A LGA (NI) 1972, respectivamente).

76. El modelo que se adoptó entonces en el 95% de las autoridades locales fue el de *cabinet and leader*, que se percibió como el modelo menos malo. Pero la valoración de este sistema tampoco es satisfactoria desde todos los puntos de vista. Parece que la actividad de los *cabinets* es difícil de controlar. Sin embargo, no se han empleado todas las potencialidades que ofrecía la Ley de 2000 para promover la transparencia. Así, por ejemplo, la posibilidad de asignar determinados poderes decisorios a miembros del gabinete no se ha empleado más que en algunos municipios. Luego, aunque la medida promocionaría la transparencia, no ha tenido éxito en las autoridades locales individuales.⁹⁶

77. En cualquier caso, lo más destacable del proceso de reforma del Gobierno local es:

- a) Por un lado, la introducción de diversidad en los sistemas de gestión política en el ámbito local. El Gobierno local ha pasado de tener un sistema homogéneo de Gobierno –el sistema de comités– a moverse en un entorno heterogéneo de toma de decisiones. Además, a pesar de las directrices del Gobierno central, existe un margen amplio de posibilidades abiertas a los Entes Locales a la hora de configurar sus constituciones –esto es, su estructura interna de funcionamiento–. Estos factores introducen un alto grado de diversidad.
- b) Por otro lado, hay que constatar la elección –por la ciudadanía– del modelo que suponía un menor cambio con respecto al sistema anterior. A pesar de las opciones abiertas a los municipios, la mayoría de ellos ha optado por el sistema que más se parecía al anterior. La elección directa del alcalde no ha tenido, por ello, tanto éxito como podía esperarse en un primer momento.⁹⁷

3.2. Personal local

3.2.1. Cuestiones generales

78. Las autoridades locales emplean a un elevado número de personas. Más de la mitad de sus ingresos se invierte en gastos de personal. Y cerca del 10% de los em-

96 *Ibidem*, pp. 260-261.

97 Este análisis aparece en Snape, *op. cit.*, p. 65.

pleos a tiempo completo y a tiempo parcial del Reino Unido se ofrecen por las autoridades locales. El número de empleos ofrecidos por los Entes Locales se ha visto directamente influido a lo largo del tiempo por los cambios en el mapa local británico. Así, en los años 60 y 70 se produjo la mayor oferta de empleo. Posteriormente, en los años 80 tuvo lugar un drástico descenso en el número de empleados por las autoridades locales, lo que se explica por la abolición del *Greater London Council* y de los consejos condales metropolitanos en 1986, así como por la transferencia de las instituciones de educación superior y politécnica fuera del control de LEA en 1989. Esa caída de empleos relacionados con los gobiernos locales continuó durante los años 90, con la pérdida del control de más instituciones educativas por parte de LEA en 1993 y por la creación de autoridades independientes de policía entre 1995-1996. En total, durante los años 90 el empleo del Gobierno local cayó cerca de un quinto, aunque esta proporción varía en función de cada servicio –porque los servicios sociales y la planificación, por ejemplo, aumentaron sus cifras–. Con la elección del Partido Laborista en 1997 esta tendencia cambió. Desde ese año, el empleo de los gobiernos locales ha crecido cada año y en 2005 era un 13% superior a 1998.⁹⁸

79. Más allá de la cantidad de empleo producido por los gobiernos locales, hay que tener en cuenta el modelo de empleo y empleados de los gobiernos locales, que también ha ido evolucionando a lo largo de los años con los sucesivos gobiernos. En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, las autoridades locales tenían una imagen de empleadores modélicos que cambió a partir de los años 70 con el Gobierno de Margaret Thatcher. El Gobierno local se sometió a partir de ese momento a la competencia con el sector privado, lo que se puso de manifiesto en la forma de *Compulsory Competitive Tendering* (CCT) y de la máxima *value-for-money*: “deben ponerse en práctica modelos de Administración que faciliten y fomenten que el personal a su servicio trabaje con la mayor calidad posible ante el contribuyente”.⁹⁹ Con estos cambios, se introdujeron en el ámbito local ideas propias del sector privado en las relaciones con el personal. Se entendía que las relaciones en el marco de los servicios públicos debían ser de tipo contractual y no burocrático.¹⁰⁰ De este modo, las autoridades locales tuvieron que ir abandonando el salario y las condiciones nacionales de trabajo en los servicios que estaban sujetos a la tendencia competitiva y se movieron desde un sistema formal de relaciones laborales a una aproximación de caso concreto en cada servicio que reflejaba los intereses concretos de la organización. El resultado de estas tendencias fue la introducción de un mayor grado de flexibilidad en las prácticas de empleo dentro de los gobiernos locales. Los *chief officers* disfrutaron de mayor discrecionalidad para emplear y despedir al personal y los concejales sólo participaban en la designación de personal en puestos de responsabilidad. Los contratos y las descripciones de los puestos de trabajo también se flexi-

98 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 282.

99 D. L. Dillman, “The Thatcher Agenda, the Civil Service and Total Efficiency”, en Ali Farazmand (ed.), *Handbook of Bureaucracy*, Marcek Dekker, New York, 1994, pp. 241-252, p. 246.

100 *Ibidem*, p. 249.

bilizaron con el fin de facilitar la movilidad del personal entre distintos departamentos. Los puestos directivos se cubrieron mediante contratos por tiempo determinado a los que se asociaba una remuneración similar a la empresarial, con bonos por méritos o complementos por determinadas actividades. Por último, hay que señalar que dentro de las prácticas de trabajo se introdujeron también medidas de flexibilidad horaria, facilitando también el trabajo desde casa.¹⁰¹

3.2.2. Organización

80. Tradicionalmente, la organización de la Administración local se correspondía con los comités del Consejo Local. Por cada comité se establecía un departamento que se ocupaba de la gestión de un servicio local concreto: educación, bibliotecas, vivienda, etc. A la cabeza de cada departamento se encontraba un *chief officer* o director, que era un profesional cualificado y especialista en la materia.¹⁰² En la actualidad, estas estructuras coordinadas de comités y departamentos han desaparecido con la reforma del Gobierno local en Inglaterra y Gales. Además, las autoridades locales han dejado de gestionar directamente numerosos servicios. Estos cambios tienen su reflejo en la estructura de la Administración local. En la actualidad, cada autoridad local cuenta con cerca de cinco direcciones generales (*directorates*), que, a su vez, incluyen los departamentos vinculados con su ámbito de gestión. Así, por ejemplo, la dirección de Transporte y Medio Ambiente, incluye los departamentos de ingeniería, gestión de residuos, salud medioambiental, etc. A la cabeza de las direcciones se encuentran los directores (*Executive/Strategic/Corporate Directors*) que se nombran en función de su cualificación profesional. Las autoridades locales tienen un alto grado de discrecionalidad para nombrar a los miembros de su Administración.

81. A la cabeza de la Administración local está el *Chief Executive*. Algunos municipios prefieren llamarles *managing* o *borough director*, o, en municipios pequeños, *town clerk*. Pero el 90% opta por la denominación de *Chief Executive*. En cualquier caso se trata de la cabeza de todas las direcciones y departamentos de la administración local.

82. También hay que destacar a los *senior officers* que dirigen cada departamento. A su vez, los departamentos suelen estar vinculados a servicios concretos. Los *senior officers* juegan un papel corporativo y departamental y no deben provenir necesariamente del ámbito profesional vinculado con el departamento. En función del ámbito al que se adscriben se diferencia entre: *land-use planners*, *housing officers*, etc. Para su nombramiento se tiene en cuenta especialmente su experiencia en el extranjero o en el sector privado, así como su capacitación profesional. De hecho uno de los elementos más relevantes del Gobierno local británico es el elevado número de profesionales cualificados que están a su servicio: ingenieros, arquitectos, trabajadores

101 Wilson y Game, *op. cit.*, pp. 292-293.

102 Más información al respecto en Stewart, *op. cit.*, pp. 50 ss.

sociales, administradores en materia educativa, etc. Así se pone de manifiesto por la existencia de numerosos entes que agrupan profesionales vinculados al ámbito local: SOLACE (*Society of Local Authority Chief Executives and Senior Managers*), SO-CPO (*Society of Chief Personnel Officers*), ACSeS (*Association of Council Secretaries and Solicitors*), entre otros.

83. La mayor parte del tiempo estos profesionales deben actuar como *managers* dentro de la organización local, lo que no impide que ejerzan una importante influencia en las políticas locales, especialmente aquellas que presentan complejidades técnicas. Los *senior officers* suelen estar involucrados en el proceso de desarrollo de estrategias y políticas de la autoridad local correspondiente. En este sentido colaboran estrechamente entre sí, con otras oficinas regionales, con asociaciones de profesionales, con los vecinos (a través de mecanismos de participación y consultas) y con los concejales. Además, disponen de amplios poderes delegados que se prevén en la constitución de cada autoridad local y que les permiten dirigir sus respectivos servicios, tales como el otorgamiento de permisos o licencias.

84. En concreto, el papel y el poder de los *officers* se explican por la doctrina especializada en el Gobierno local desde tres perspectivas:

- a) La primera es una perspectiva legalista, de acuerdo con la cual los *officers* se encargan de ejecutar las políticas que se configuran por los miembros electos de las autoridades locales. Este punto de vista se critica por su falta de conexión con la realidad, pero tiene la ventaja de que ofrece una regla de ordenación de las relaciones entre los actores políticos y burocráticos del ámbito local.
- b) Una segunda visión, entiende que los *officers* son quienes en realidad dominan la toma de decisiones en el ámbito local. Ello se debe a sus conocimientos y a su permanencia en el Gobierno local, que les permiten dominar la agenda local. La ventaja de esta visión es que pone de manifiesto los recursos que poseen los *officers* frente a los miembros electos.
- c) Por último, una tercera visión entiende que los *officers* tienen una posición de "dual-elite". Esto significa que en realidad la toma de decisiones se controla por un grupo de miembros electos y de *officers* de alto nivel. El problema de esta explicación es que infravalora el poder de los concejales no ejecutivos, de los partidos políticos y el alto grado de uniformidad en las políticas dentro de los departamentos.¹⁰³

85. Las reformas introducidas en la organización municipal por la LGA 2000 han afectado especialmente al papel de los *officers* en el seno de la Administración local

103 F. Gains, "The Local Bureaucrat: A Block to Reform or a Key to Unlocking Change?", en G. Stocker y D. Wilson (eds.), *British Local Government into the 21st Century*, Palgrave, China, 2005, pp. 91-104, p. 93.

en Inglaterra y Gales. La introducción de un ejecutivo separado ha transformado el papel de los *officers*, que ya no sirven al Consejo Local en su conjunto, sino que deben asesorar al ejecutivo y, al mismo tiempo, ayudar al resto de concejales a desempeñar sus labores de control. Esto ha complicado, en ocasiones, las relaciones de los *officers* con el resto de concejales, especialmente en los casos de gobiernos en minoría. Además, hay que tener en cuenta que el laborismo ha fomentado el papel de los *officers* en el ámbito local, pero al mismo tiempo promueve un ejecutivo local fuerte elegido directamente,¹⁰⁴ lo que genera importantes tensiones en el seno de las autoridades locales.

86. Dentro de sus actividades hay que destacar su labor de control de la actividad local (*monitoring role*), en concreto, de la actuación del Consejo y de los concejales. En 1986 el Gobierno conservador –como respuesta al Informe del Comité Widdicombe– instó a los gobiernos locales a designar un *monitoring officer* –normalmente un *chief legal officer* o un *council solicitor*– que debía informar al Consejo sobre la legalidad y la mala administración de la autoridad local, así como la adecuación de su actuación en materia financiera. La *Local Government and Housing Act* 1989 introdujo la obligación de nombrar a este *monitoring officer* con el fin de vigilar el cumplimiento de la legalidad por la autoridad local. Posteriormente, el Gobierno laborista amplió estas responsabilidades mediante la LGA 2000 (para Inglaterra, art. 66 y Gales, art. 73). De modo que en la actualidad un *monitoring officer* debe promover y mantener altos estándares de conducta dentro de la autoridad local y asegurarse de que las decisiones ejecutivas y toda la documentación relevante son accesibles al público.¹⁰⁵ Para ello, dispone de la herramienta de los registros de intereses de los miembros electos de la autoridad local. (art. 81 LGA 2000). Y sólo el secretario de Estado puede, en su caso, dispensar a algún miembro electo de las prohibiciones o incompatibilidades previstas para el ejercicio de su cargo [art. 81 (5) LGA 2000]. Además, la LGA 2000 también prevé la elaboración de un código de conducta para los empleados locales tanto en Inglaterra, como en Gales (art. 82).

87. Por lo que respecta a Escocia, hay que destacar que las consecuencias de los sucesivos cambios en la planta local sobre los empleados a su cargo se regulan detalladamente por la *Local Government (Scotland) Act* 1994. Esta Ley prevé en numerosas disposiciones el régimen de transferencia de los empleados de las autoridades locales (arts. 8-14). Por otro lado, en Irlanda del Norte, hay que destacar la *Local Government Staff Commission for Northern Ireland*.¹⁰⁶ Esta comisión se creó mediante la *LGA (Northern Ireland) 1972*. Sus funciones consisten en asesorar a las autoridades locales sobre recursos humanos.

104 *Ibidem*, p. 91.

105 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 290.

106 <http://www.lgsc.org.uk/>

3.3. Agencias y entidades no elegidas democráticamente (“quangos”)

3.3.1. Cuestiones generales

88. Desde los años 80 se ha producido en Gran Bretaña un movimiento del Gobierno local hacia la “gobernanza” local. Eso significa que las autoridades locales se han convertido simplemente en un ente más que gobierna junto a otros en el nivel local. Las autoridades locales tienen encomendada la prestación de servicios junto a otras organizaciones, como los *quangos* (designados con el acrónimo correspondiente a *quasi-autonomous non-governmental organisations* y también denominados *Non-Departmental Public Bodies*, NDPBs) u otras organizaciones de tipo asociativo. Los gobiernos locales pasan a ser, así, un colaborador en una estructura multinivel, al lado de los departamentos del Gobierno central, de las Oficinas del Gobierno (GOs), las agencias de desarrollo regional (RDAs), el sector privado y las organizaciones voluntarias.¹⁰⁷ En este nuevo escenario, muchos entes que habitan el ámbito de la gobernanza local se nombran directa o indirectamente por el Gobierno central, llevando a cabo funciones y prestando servicios que, hasta entonces, se habían ejecutado directamente por las autoridades locales. De este modo, se añade una gran complejidad al Gobierno sub-central, incrementando además la influencia en el ámbito local del departamento que les dirige. En conjunto, este fenómeno se ha denominado el *local quango state*.¹⁰⁸

89. En este modelo lo relevante no sólo es la participación entre distintos niveles de poder, sino la convivencia entre diferentes estilos de toma de decisiones y la creciente influencia de socios que no son del Gobierno central.¹⁰⁹ Junto a los órganos del Gobierno local elegidos directamente, aparece una tendencia a atribuir determinadas tareas a agencias o entidades no elegidas democráticamente, que adoptan diversas formas y estructuras internas: *associations, councils, corporations, boards, etc.* Este fenómeno se hace visible, especialmente, en las regiones inglesas. Durante los años 80 y 90, con los gobiernos conservadores –y, en especial, con el Gobierno Thatcher– se incrementó la creación de entes no legitimados democráticamente, a expensas de los órganos elegidos por los ciudadanos. El Gobierno británico designaba directa o indirectamente a los miembros de estos entes que asumían funciones y servicios que, anteriormente, se habían atribuido total o parcialmente a las autoridades locales. De este modo, el Gobierno central podía controlar de forma sencilla a las autoridades locales en las que gobernaban partidos distintos. Por esta razón, este tipo de entes se han denominado agentes del centro o los “flexibles amigos del Gobierno”.¹¹⁰

107 Wilson, *op. cit.*, p. 10.

108 *Ibidem*, p. 11.

109 *Ibidem*, p. 12.

110 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 144.

90. Los *quangos* se crean por Ley y ejercen importantes competencias de la Administración central y desempeñan funciones ejecutivas, reguladoras o asesoras. Son entes semi-oficiales. Habitualmente adoptan formas de Derecho privado y sólo están financiadas parcialmente por el Gobierno.¹¹¹ Con esta definición había cerca de 5.000 entes a mitad de los años 90 en todo el Reino Unido. Esos entes estaban dirigidos por 60.000 “quangócratas” nombrados por el ministro o por los miembros del *quango*, de modo que había 3 quangócratas por cada concejal. Posteriormente el Gobierno laborista mostró su intención de acabar con los quangos debido a su déficit de legitimación democrática y a la dificultad para controlar su actividad en términos de *accountability*. Sin embargo, este objetivo no se logró. Determinados *quangos* se mostraron necesarios. Así, las *English Regional Development Agencies* y los nuevos entes escoceses y galeses que resultaron del proceso de *devolution*, como *Scottish Enterprise* y *Welsh Development Agency*.

91. La definición de un *quango* no es sencilla y varía según la perspectiva política concreta y la utilidad de estos entes que se quiera destacar. Pueden entenderse como entes que participan en el Gobierno y que actúan como un brazo de los ministros, puesto que aunque no forman parte de un ministerio concreto, el secretario de Estado correspondiente responde ante el Parlamento de su actuación. También puede destacarse su carácter de “entes no electos que gastan dinero público”.¹¹² Los *quangos* desempeñan importantes funciones y pueden hacerlo de forma efectiva. Pueden aportar una experiencia muy valiosa e introducir especialistas en el Gobierno que aporten objetividad e independencia con respecto a los partidos políticos en la discusión de determinados asuntos. Ahora bien, la supresión de miembros electos y responsables frente al electorado en la prestación de servicios supone un importante déficit democrático. Las autoridades locales son indudablemente más transparentes y abiertas de cara a los ciudadanos. Hacen informes, son objeto de auditorías anualmente, publican sus agendas, sus documentos de trabajo, tienen registros de intereses de sus miembros, etc. Por el contrario los *quangos* no comparten este grado de apertura. En efecto, estas prácticas democráticas propias de las autoridades locales con legitimación democrática directa no garantizan servicios eficientes, pero parece que pueden promover la mejora en los servicios, frente a otros entes, cuyos miembros no parecen tener claro a quién representan.¹¹³

92. Este fenómeno no es exclusivo, por tanto, de los gobiernos conservadores. Bajo el Gobierno de los dos grandes partidos nacionales, las responsabilidades sobre determinados servicios han pasado de las autoridades locales a agencias creadas por el Gobierno para determinadas materias. Así, por ejemplo, las Corporaciones de Desarrollo Urbano (UDCs) creadas para el desarrollo interno de las ciudades al amparo de la *Local Government, Planning and Land Act 1980*; los Fondos de Acción en materia

111 Kleve y Schirmer, *op. cit.*, pp. 83-84.

112 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 145.

113 *Ibidem*, p. 146.

de Vivienda (*Housing Action Trust* – HATs) y otros entes ligados a la gestión de los colegios y otras instituciones educativas. En los últimos tiempos se ha registrado una explosión en la creación de este tipo de organizaciones, que superan en número a los Entes Locales, y cuyos miembros superan también al número de concejales. Y en los nuevos gobiernos creados tras el proceso de *devolution* parece mantenerse cierta tendencia a la creación o conservación de *quangos*.

3.3.2. Escocia

93. Entre las autoridades locales y el ejecutivo escocés existe una multitud de entes que contribuyen a complicar y, a menudo, a oscurecer el funcionamiento del sistema de Gobierno local. Estos entes pueden actuar bajo el mandato del Gobierno local, pueden instar a los gobiernos locales para que trabajen de su parte, pueden colaborar con los gobiernos locales, o regular e inspeccionar a los gobiernos locales. Suelen crearse mediante una ley del Parlamento o una Carta Real. Gestionan su presupuesto de forma autónoma, del mismo modo que el personal a su servicio, que no se integra en la función pública. Algunos de los *quangos* más importantes en Escocia son: *Accounts Commission for Scotland*, *Highlands and Islands Enterprise*, *Learning and Teaching Scotland*, *Risk Management Authority*, *Scottish Commission for the Regulation of Care*, *Scottish Enterprise*, *Scottish Police Services Authority* y *Scottish Water*. Este tipo de entes asume, por tanto, la gestión de importantes ámbitos de actuación como la educación, servicios sociales, seguridad y aguas, entre otros, que tradicionalmente corresponden a las autoridades locales. Así, por ejemplo, *Scottish Water* gestiona desde 2002 los servicios de abastecimiento, alcantarillado y depuración del agua en todo el territorio escocés, función atribuida previamente a los municipios antes de su reorganización en 1995-1996. A instancia de este ente, las autoridades locales aprueban y recaudan el impuesto del agua a consumidores domésticos y no domésticos. También los servicios de bomberos y policía se prestan por ocho *fire boards* y otros ocho *police boards/authorities/forces* que se integran en el *Central Scotland Fire and Rescue Service* y en *Joint Police Boards*, respectivamente. De acuerdo con la *Police Scotland Act 1967*, en los consejos de la policía se incorporan los concejales locales y comparten responsabilidad junto con los ministros escoceses. Algo similar ocurre en los servicios de bomberos de acuerdo con el *Fire Services Act 1947*.

94. Estos entes pueden dividirse con carácter general en dos tipos:

- a) Por un lado, aquellos entes que están directa o indirectamente involucrados en la prestación y gestión de servicios locales. En teoría, en esos casos, no habría ninguna razón para impedir que sus responsabilidades se ejercieran por las autoridades locales. En la práctica, sin embargo, una sociedad compleja necesita especialistas que sean capaces de poner en marcha multitud de tareas. De modo que parece mejor que, en lugar de aumentar el poder de los municipios encargándoles estas competencias tan técnicas, se asignen estas funciones a entes más allá de los gobiernos locales que se pueden crear, reformar y dirigir de forma *ad hoc*. De este

modo se comprueba cómo el ejecutivo escocés heredó el legado de los gobiernos conservadores británicos que se apoyaban en una filosofía contraria a un Gobierno grande, que prefería un sector público disperso. El impacto negativo de esta tendencia está, sin embargo, en su complejidad, en la falta de transparencia y en la escasa *accountability* local.

- b) Por otro lado, estarían los entes como el HM *Inspection of Education* o el HM *Fire Service Inspectorate for Scotland*, que se encargan directamente de la inspección de la actividad de los municipios, o aquellos como la *Accounts Commission* o *Audit Scotland* que llevan a cabo una forma más suave de gestión. Por supuesto, los municipios tienen fórmulas para controlar y regular su propia actuación, pero dentro de la lógica democrática se entiende que es necesario un alto grado de control externo sobre los municipios.¹¹⁴

3.3.3. Irlanda del Norte

95. En Irlanda del Norte, los *quangos* han proliferado con más fuerza que en otras regiones, puesto que numerosas competencias se han sustraído al ámbito local y se gestionan por agencias debido a las complicaciones políticas derivadas del enfrentamiento entre las distintas comunidades religiosas. Algunos ejemplos de estos entes son: *Invest Northern Ireland*; *Labour Relations Agency*; *Rivers Agency*; *The Forest Service*, etc. En este sentido, la asociación de autoridades locales norirlandesa (*Northern Ireland Local Government Association*–NILGA) ha reclamado la devolución de las competencias ejercidas por estos entes a las autoridades locales y, en su caso, la necesidad de que los *quangos* respondan frente a los gobiernos locales o la Asamblea norirlandesa. En concreto, solicita la supresión de los siguientes entes, cuyas funciones se entiende que pueden ser ejercidas por las autoridades locales: *Invest Northern Ireland*, *Northern Ireland Tourist Board*, *Arts Council of Northern Ireland*, *Sport Council of Northern Ireland*, *Northern Ireland Museums Council*, *Museums and Galleries of Northern Ireland*, *Northern Ireland Events Company* y *Northern Ireland Water Council*.¹¹⁵

4. Competencias

4.1. Cuestiones generales

96. Los gobiernos locales son criaturas del Parlamento de Westminster y, hoy también, del Parlamento escocés o las Asambleas de Gales e Irlanda del Norte. Se some-

114 McCollen, *op. cit.*, p. 32.

115 Más información sobre la propuesta de reordenación de los *quangos* en Irlanda del Norte en la Página oficial de NILGA:
[http://www.nilga.org/UPLOADS/DOCS/List%20of%20Quangos%20and%20other%20bodies%20\(Final%20draft\).doc](http://www.nilga.org/UPLOADS/DOCS/List%20of%20Quangos%20and%20other%20bodies%20(Final%20draft).doc)

ten al régimen que se establezca estatutariamente. De acuerdo con esta falta de protección constitucional, a diferencia de los gobiernos locales de otros países europeos –como Suiza, Holanda, Italia o Alemania–, los municipios del Reino Unido nunca han disfrutado de una atribución competencial general, esto es, de un derecho general a llevar a cabo cualquier actividad que consideren de interés para sus ciudadanos, a menos que dichas actividades les estén expresamente prohibidas o asignadas a otros entes. Más bien al contrario, los municipios británicos sólo han podido llevar a cabo aquello que se les ha permitido mediante un *Statute*. Sus poderes y competencias no son generales, sino específicos –aunque lo cierto es que en la práctica habitualmente se les ha encomendado la gestión de la mayor parte de los servicios públicos–. Los Entes Locales tienen un estatus constitucional subordinado. Como ya se ha apuntado, la doctrina del *Common Law* que explica el régimen jurídico de las autoridades locales se conoce como *ultra vires* –más allá de los poderes–. Un municipio lleva a cabo una actuación *ultra vires* –y, por tanto, ilegal– cuando va más allá de lo autorizado por las leyes (*Statutes*).

97. Ahora bien, los tribunales ingleses han flexibilizado la interpretación del *ultra vires*, de modo que entienden que los Entes Locales pueden actuar también cuando la autorización de actuación se entienda implícitamente o cuando el acto que se va a realizar sea razonablemente incidental para llevar a cabo los propósitos del *statute*. Esta regla del *Common Law* se recogió en la *Local Government Act*, 1972 (art. 111: “*Authorities are empowered to do anything which is calculated to facilitate, or is conducive or incidental to, the discharge of any of their functions*”).¹¹⁶ De este modo, cabe diferenciar entre *mandatory powers* –que son aquéllos que deben realizarse por mandato de la Ley– y *discretionary powers* –que autorizan a la autoridad a proveer servicios si cada entidad local lo considera conveniente–. Además, los poderes atribuidos legalmente pueden ser de distintos tipos. Por un lado, pueden ser detallados y obligatorios, exigiendo a los municipios que lleven a cabo ciertas actividades cuyos estándares están prefijados y definidos. Por otro lado, pueden ser permisivos o discrecionales, permitiendo a los municipios decidir por ellos mismos si prestan o no un servicio concreto y con qué estándares de calidad. Con frecuencia los poderes mezclan ambas características, de modo que los municipios pueden decidir si prestan o no un servicio, o cómo hacerlo. Pero en última instancia hay que tener en cuenta que la discrecionalidad no está garantizada, puesto que los Entes Locales sólo tienen autonomía parcial.¹¹⁷

98. Además, la introducción de una competencia expresa para promover el bienestar de la comunidad local (*power of well-being*) para las autoridades locales a partir del *Local Government Act* de 2000¹¹⁸ –que se había recomendado en el *Modern Local*

116 Villarino Samalea, *op. cit.*, p. 798.

117 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 29.

118 Art. 2 (1) LGA 2000: *Every local authority are to have power to do anything which they consider is likely to achieve any one or more of the following objects: (a) the promotion or improvement of*

Government: In Touch with the People White Paper, 1998– y para los consejos de parroquias a partir de la *Local Government and Public Involvement in Health Act* 2007, en Inglaterra y Gales, y del *Local Government Scotland Act* 2003 (arts. 20-22), para Escocia, ha aumentado la discrecionalidad de los Entes Locales. Se les permite llevar a cabo las acciones encaminadas a promover el bienestar económico, social o medioambiental en sus territorios.¹¹⁹ Este poder, no obstante, no puede equipararse a una atribución de competencia general o universal, y no convierte a los Entes Locales en verdaderamente autónomos –hay que tener en cuenta que se establecen determinados límites al ejercicio de este poder–.¹²⁰ Pero aligera las restricciones con las que han actuado tradicionalmente los gobiernos locales. Así pueden centrarse en la elaboración de nuevas políticas y no sólo en la prestación de los servicios ya existentes.¹²¹ De hecho, a partir de este poder los municipios han puesto en marcha programas contra la exclusión social o en beneficio del cuidado de los niños en entornos empobrecidos.¹²² El límite está en que los gobiernos locales excedan los poderes atribuidos por los *Statutes*. En ese caso se considera que actúan ilegalmente y sus actuaciones pueden ser impugnadas frente a los tribunales. En Irlanda del Norte aún no se ha incluido una cláusula legal semejante en torno a la competencia para promover el bienestar de la comunidad local, pero parece que se introducirá como parte de las reformas que se llevarán a cabo en la planta local norirlandesa y que aumentarán las competencias de las futuras 11 autoridades unitarias.

99. Por lo que se refiere a las competencias concretas, hay que señalar que las leyes de Gobierno Local tanto del Parlamento británico como del Parlamento escocés y las Asambleas galesa y norirlandesa fijan una lista de competencias en materias concretas que se concretan mediante normas especiales o sectoriales.¹²³ Ahora bien, en el Reino Unido se ha producido una tendencia centralizadora que contrasta con las políticas descentralizadoras que se están llevando a la práctica por la mayoría de los gobiernos europeos. La reforma laborista no ha pretendido en ningún momento tratar de restaurar algunas de las competencias locales que fueron erosionadas durante los años del Gobierno conservador y, además, algunas de las competencias actuales tienden a atribuirse a entes superiores, habitualmente, con carácter regional.¹²⁴

the economic well-being of their area; (b) the promotion or improvement of the social well-being of their area, and (c) the promotion or improvement of the environmental well-being of their area. (Cualquier autoridad local tiene competencia para hacer lo que considere adecuado para alcanzar alguno de los siguientes objetivos: (a) la promoción o mejora del bienestar económico en su territorio; (b) la promoción o mejora del bienestar social en su territorio y (c) la promoción o mejora del bienestar medioambiental en su territorio).

119 Jones, *op. cit.*, p. 573; Kleve y Schirmer, *op. cit.*, p. 89. También, para Escocia, McCollen, *op. cit.*, p. 12.

120 Así, el art. 3 LGA 2000 prohíbe llevar a cabo acciones prohibidas por *enactment* (es legislación su-bordinada en el sentido del *Interpretation Act* 1978, art. 5(6) LGA 2000) o que prohíba el Secretario de Estado.

121 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 27.

122 Más información en: <http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pagelId=13947>

123 Kleve y Schirmer, *op. cit.*, p. 88.

124 Hazell, *op. cit.*, p. 50.

A ello hay que sumar que muchos de los asuntos locales se han trasladado al sector privado o a otros entes públicos no elegidos democráticamente (*quangos*), debido a la pérdida de poder de los gobiernos locales.¹²⁵ Esta situación no ha cambiado con los gobiernos nacionales creados tras la *devolution* que parecen alinearse con esa tendencia.

100. Por otro lado, más allá de las competencias propias de las autoridades locales, hay que tener en cuenta que una de sus funciones principales consiste en aplicar la política del ejecutivo. En este sentido, el ejecutivo puede aprobar circulares que facilitan la interpretación y aplicación de su legislación.¹²⁶ Sin embargo, el desapoderamiento competencial no parece ser a día de hoy la mayor preocupación de las autoridades locales. Sus reivindicaciones actuales no se centran tanto en la acumulación de un mayor número de competencias o funciones. Lo importante para ellas es la falta de confianza en su gestión y su deficiente capacidad en la atracción de recursos humanos, herramientas y recursos financieros, que puedan convertir en realidad el liderazgo de la comunidad.¹²⁷

4.2. Ámbitos competenciales concretos

4.2.1. Inglaterra y Gales

101. La LGA 1972 fijó un catálogo de competencias de todas las autoridades locales del Reino Unido que se actualizó tras el proceso de *devolution* mediante la LGA 2000 para Inglaterra y Gales mediante la introducción de una cláusula competencial para promover el bienestar de la comunidad local. Años después, tras el discurso de la Reina –posterior a las elecciones generales de 2005– que fijó el programa de reformas legislativas de la nueva Legislatura se aprobaron al menos veinte normas que afectaron directamente a los gobiernos locales: a) se aumentaron las competencias locales en la inspección y autorización en materia de bienestar animal; b) se atribuyeron competencias en materia de educación y cuidado de los niños; c) también se reconocieron competencias en tarjetas de identificación; d) en seguridad vial; e) y en crímenes violentos. En esta misma línea, hay que mencionar las previsiones del Libro Blanco del Gobierno Local de 2006, que se refiere al reforzamiento de las competencias locales en determinados sectores: seguridad; salud y bienestar; personas vulnerables; infancia, juventud y familia; desarrollo económico, vivienda y planificación; cambio climático y sector servicios. A continuación se hace referencia a las competencias de las autoridades locales inglesas y galesas en algunos sectores concretos:

a) Educación y formación continua. La *Education Act* 1996 establece el sistema de autoridades competentes en materia de educación. Las autoridades locales jue-

125 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 16.

126 Así, para Escocia, McCollen, *op. cit.*, p. 28.

127 Wilson, *op. cit.*, p. 18.

gan un papel fundamental en el mismo: condados, distritos (ingleses y galeses) e incluso los municipios londinenses (art. 12). Se les atribuye una responsabilidad general en materia de educación y funciones concretas en educación primaria, secundaria, especial y formación continua, incluyendo la competencia para crear nuevos centros educativos (art. 16). Posteriormente, la *Education Act 1997* establece las competencias inspectoras de las autoridades locales educativas (arts. 38-41) y la *Education and Inspections Act 2006* –que reforma la *Education Act 1996*– establece los fines que deben orientar la actividad de las autoridades locales competentes en esta materia: promoción de altos estándares de calidad de la educación; respeto a la diversidad y garantía del derecho de elección de los padres. Además, atribuye competencias a las autoridades locales para identificar a los niños sin escolarizar, que se desarrollan por la *Education and Skills Act 2008*.

- b) Medio ambiente. En materia de medio ambiente se han aprobado recientemente numerosas medidas legislativas que involucran de alguna manera a las autoridades locales. Así, la *Clean Neighbourhoods and Environment Act 2005* reconoce competencias a las autoridades locales para actuar y, en concreto, imponer sanciones en relación con: vehículos abandonados o mal aparcados; depósito de basura en lugares inapropiados; grafitis; recogida de basura; cuidado de perros; alarmas y arquitectura de los edificios. Las autoridades locales deben actuar, así, en colaboración con la Agencia del Medio Ambiente, un *quango* creado por la *Environment Act 1995* para gestionar las competencias en materia de protección del medio ambiente en Inglaterra y Gales; con *Natural England* y la *Commission for Rural Communities*, dos nuevos *quangos* creados mediante la *Natural Environment and Rural Communities Act 2006* para ejercer las competencias en medio ambiente en protección del paisaje y parques naturales, así como la gestión de las áreas rurales, respectivamente; y con el nuevo *Committee on Climate Change*, creado por la *Climate Change Act 2008* para coordinar las medidas que deben adoptarse en Inglaterra y Gales para luchar contra el cambio climático.
- c) Planificación y ordenación urbanas. Las autoridades locales tienen diferentes niveles de responsabilidad en esta materia. Deben resolver numerosas solicitudes, tales como la construcción o conservación de ciertos edificios o permisos de publicidad. También tienen responsabilidad en materia reguladora, así como en la fijación de estándares comerciales y salud del medio ambiente. Además, desde 2004, a partir de la *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*, la planificación estratégica de los usos del suelo –que previamente era una función de los condados de acuerdo con sus planes estructurales– ha pasado a ser una competencia de las asambleas regionales inglesas, que se convierten así en los nuevos entes planificadores a nivel regional,¹²⁸ aunque su futuro desmantelamiento supondrá la transferencia de estas competencias a las Agencias de Desarrollo Regional inglesas. Las autoridades locales dirigen, por tanto, el desarrollo de su territorio

128 Hazell, *op. cit.*, p. 50.

dentro del marco fijado por la autoridad planificadora –tal y como se desarrolla en los arts. 18-24 de las *Local Government (Structural Changes) (Transitional Agreements) (Num.2) Regulations* 2008. Además, la *Planning Act* 2008 ha creado un nuevo NDPB, la *Infrastructure Planning Commission*, que se encarga de gestionar la planificación de infraestructuras en colaboración con las autoridades regionales y locales.

- d) Transporte. En la actualidad, la *Transport Act* 2000 –que reforma la Ley homónima de 1985– contiene las competencias concretas de las autoridades locales inglesas en materia de transporte local y de planificación del transporte en autobús (arts. 108-144). Las autoridades locales ostentan, así, un amplio abanico de responsabilidades en su territorio en materia de regulación del tráfico, otorgamiento de concesiones de autobuses, planificación de sus rutas e información al público sobre la prestación del servicio, que se ha reforzado gracias a la reforma acometida por la *Local Transport Act* 2008.
- e) Seguridad ciudadana y reducción de la criminalidad. Las competencias locales en esta materia se reconocieron por la *Crime and Disorder Act* 1998 y se ampliaron mediante otras normas, como la *Clean Neighbourhoods and Environment Act* 2005 (arts. 1-2). Desde entonces las autoridades locales trabajan junto a la policía británica para reducir las tasas de criminalidad y desorden en sus comunidades. Muchas emplean diferentes tipos de Entes Locales que trabajan junto a la policía en el ámbito municipal. Además, colaboran con los servicios de policía y de bomberos con el fin de desarrollar iniciativas comunes, especialmente en relación con la educación en los colegios y la juventud. La lucha contra el crimen se lleva a cabo en cada área local por una *Crime and Disorder Reduction Partnership* (CDRP). Hay 376 CDRPs en Inglaterra y Gales que engloban autoridades locales, policía británica, y otras organizaciones dirigidas a erradicar el desorden público y la criminalidad en el ámbito local. Además, las *Anti-social Behaviour Orders* (2003, 2004, 2005, 2007) se dirigen a proteger a los ciudadanos frente a las actividades que causan o pueden llegar a causar acoso, alarma o inseguridad.
- f) Servicios sociales y salud. Las leyes más recientes en esta materia: la *Health and Social Care Act* 2001, las posteriores leyes del mismo nombre de 2006 y 2008, así como la *Local Government and Public Involvement in Health Act* 2007 –que reforman la *National Health Service Act* 1977– prevén la prestación por las autoridades locales de un importante número de servicios dirigidos a niños, familias y adultos vulnerables. Especialmente, se establece la asunción de servicios de ayuda a las personas mayores, y adultos con discapacidades mentales, físicas o en situación de dependencia. Las autoridades locales también coordinan los servicios de adopción o acogimiento de menores. Entre 2003-2004 las autoridades locales inglesas invirtieron 16,8 millones de libras en servicios sociales personales.
- g) Vivienda. En materia de vivienda las autoridades locales ostentan las competencias para establecer inspecciones y tomar medidas preventivas en los casos de

deficiencias técnicas en los edificios. Sus competencias se establecieron originariamente por la *Local Government and Housing Act 1989*, que regula la forma de organización de las autoridades locales para desempeñar sus funciones en esta materia, así como su forma de financiación. De acuerdo con esta ley, las autoridades locales deben diseñar estrategias de vivienda en su territorio, basadas en una adecuada valoración de las necesidades existentes, haciendo el mejor uso posible de los recursos disponibles a la luz de las circunstancias locales. Además, de acuerdo con la *Housing Act 1996* (arts. 175-218) deben adoptar medidas para ayudar a las personas “sin techo” y a aquellas que estén en riesgo de estarlo. En conjunto, se trata de promocionar el mantenimiento, la mejora y el desarrollo de la vivienda en su territorio, concediendo, en su caso, subvenciones para viviendas viejas, tratando de adaptar las viviendas de personas mayores o discapacitadas o creando asociaciones para la construcción de nuevas viviendas. Ahora bien, la *Housing and Regeneration Act 2008* ha creado una Agencia de Viviendas y Comunidades (*Homes and Communities Agency*) –que se integra en el Gobierno británico– que asume las competencias en materia de viviendas protegidas y de promoción de la mejora de la vivienda, en general. Se desapodera, así, a las autoridades locales de sus competencias en esta materia.

4.2.2. Gales

102. A la regulación general aprobada por Westminster para Inglaterra y Gales, hay que sumar, en Gales, algunas normas de rango primario aprobadas por el Parlamento de Westminster especialmente para Gales, fijando el marco de actuación de la Asamblea galesa en ciertas materias. Así, a modo de ejemplo, la *Health (Wales) Act 2003* y la *Transport (Wales) Act 2006*. Por otro lado, entre las recientes normas aprobadas directamente por la Asamblea galesa pueden mencionarse las siguientes: las *Local Authorities (Alternative Arrangements) (Wales) Regulations 2007* y las *Local Authorities (Wales) Regulations 2007*, que afectan directamente a los ámbitos de actuación de las autoridades locales en esta Nación.

4.2.3. Escocia

103. En Escocia, la *Local Government etc. (Scotland) Act 1994* atribuyó a las autoridades locales una larga lista de competencias que comprende diversas materias en las que tradicionalmente se habían reconocido competencias locales en la LGA 1972. Así, en materia de educación; urbanismo; policía; servicios de bomberos; ríos; carreteras; transporte público; tráfico y servicios sociales. Estas competencias se han desarrollado mediante normas posteriores, ya aprobadas por el Parlamento escocés. Sirvan de ejemplo la *Transport (Scotland) Act 2001*, en materia de transporte en autobús; la *Local Government in Scotland Act 2003*, en el ámbito del urbanismo y la recogida de residuos; y la *Housing (Scotland) Act 2006*, en renovación de viviendas, entre otras. Ahora bien, el mero listado formal de competencias no da una idea acabada de la realidad competencial de los Entes Locales escoceses, pues –como se ha expuesto anteriormente [§93]– muchas de estas funciones se atribuyen en la prác-

tica a entes públicos no gubernamentales en los que se integran actores tanto públicos como privados.

4.2.4. Irlanda del Norte

104. En Irlanda del Norte las autoridades locales fueron desapoderadas durante los años 70 de muchas de las competencias reconocidas al resto de Entes Locales por la *Local Government Act 1972* debido a los episodios continuos de violencia entre las distintas comunidades religiosas. Las competencias locales se atribuyeron a entes creados por el Gobierno británico. Por ello, tradicionalmente las autoridades locales norirlandesas tienen pocas competencias y capacidad de gasto. Sólo en algún caso se ha invertido esa tendencia. Así, por ejemplo, la *Local Government (Northern Ireland) Order 2005* (art. 29) aprobada por el Gobierno británico, atribuye a las autoridades locales competencias para hacer frente a emergencias. En un futuro cercano, se prevé, sin embargo, que esta situación cambie debido a la reforma del Gobierno local planteada por el Ejecutivo norirlandés entre los años 2009 y 2011. No obstante, ya se ha iniciado una importante reforma en la organización de la sanidad y los servicios sociales, mediante la *Health and Social Care (Reform) Act (Northern Ireland) 2009*, que atribuye la gestión de las competencias en estas materias a entidades corporativas de ámbito regional.

5. Poder normativo municipal

105. El principio de soberanía parlamentaria no impide que el Parlamento pueda delegar en otra persona o ente la capacidad de elaborar *orders, regulations* o actos, en general, que tengan fuerza normativa. De hecho, en la actualidad es común que las leyes establezcan principios y reglas generales que deben completarse posteriormente por los entes encargados de aplicar o ejecutar la legislación. En esos casos, el producto del ejercicio de esa delegación de Parlamento se conoce como legislación delegada o subordinada. De este modo, los ministros pueden elaborar reglas, instrumentos estatutarios, etc. y –en lo que aquí interesa– los gobiernos locales y otros entes similares pueden aprobar normas con rango reglamentario.¹²⁹

106. Los Entes Locales británicos disponen, por tanto, de potestad reglamentaria que deriva siempre de los *statutes*. No es una potestad reglamentaria originaria, sino que se otorga mediante un acto del Parlamento.¹³⁰ Se trata de legislación delegada que permite a las autoridades locales y otros entes establecer regulaciones dentro del marco de la Ley en relación con un área determinada. El fruto del ejercicio de la potestad reglamentaria son las ordenanzas (*bylaws* o *by-laws*), que también pueden aprobarse por corporaciones públicas y algunos entes no gubernamentales independientes. Algunas de las materias típicas que se regulan por este

129 D. Barker y C. Padfield, *Law, Made simple books*, 2000, p. 29.

130 Parpworth, *op. cit.*, p. 196. McCollen, *op. cit.*, p. 11.

medio son la creación de piscinas, bibliotecas, el control de mascotas, o juegos en las calles.

107. Ahora bien, el poder de crear normas no altera la posición subordinada de los gobiernos locales frente al poder central; de hecho, los *bylaws* tradicionalmente deben ser confirmados por el secretario de Estado en Escocia [art. 202 (3) *Local Government (Scotland) Act 1973*]; en Inglaterra, Gales [art. 235 (2) LGA 1975] e Irlanda del Norte [art. 91 (1) *Local Government Act (Northern Ireland) 1972*]. Sólo a partir de la *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* –inspirada en el documento de trabajo del Gobierno británico *Local Authority Bylaws in England: a discussion paper. Procedures for making, confirming and enforcing bylaws 2006–*, en Inglaterra, se permite la posibilidad de que el secretario de Estado no confirme la ordenanza, sino que simplemente, se ponga en contacto con la autoridad local antes de su aprobación con el fin de realizar las observaciones y sugerencias pertinentes (art. 129).¹³¹ En cualquier caso, la capacidad normativa reconoce a las autoridades locales su importante papel dentro del liderazgo de la comunidad. Las ordenanzas tienen fuerza vinculante, son normas integradas en el ordenamiento jurídico, pero a diferencia de los *statutes* los tribunales pueden analizar la validez de las ordenanzas a la hora de su aplicación. Es decir, el tribunal comprueba su razonabilidad, la certeza de sus disposiciones, si es o no consecuente con la Ley y con los principios del *Common Law* si es *intra vires*.¹³²

108. Junto a los *by-laws* las autoridades locales pueden solicitar al Parlamento o Asamblea nacional competente la aprobación de leyes privadas (*private legislation*), que les reconozcan funciones especiales o que realicen alguna excepción en su territorio con respecto a la aplicación de una norma general. Esta fórmula se empleó de forma habitual durante el siglo XIX para la construcción de tranvías, ferrocarriles, así como instalaciones de agua y gas. En la actualidad, sin embargo, este tipo de normas se ha convertido en un instrumento menos utilizado debido a la complejidad de su procedimiento de elaboración, que puede obstaculizarse fácilmente por los departamentos gubernamentales o por otros afectados. No obstante, están pendientes de aprobación algunas leyes privadas referidas a autoridades locales: *Bournemouth Borough Council*; *Manchester City Council*; *Canterbury City Council*; *Leeds City Council* y *Nottingham City Council*.

109. Por último, hay que señalar que la Asamblea de Londres, consultando al alcalde, puede aprobar, además de ordenanzas, reglamentos (*standing orders*) de la Autoridad metropolitana. El procedimiento de funcionamiento de la Asamblea, o de los Comités o Subcomités de la Asamblea, o los procedimientos que debe seguir el alcalde o el personal del Ayuntamiento se regulan mediante estos reglamentos, que

131 M. Hernando Rydings, "Régimen jurídico del Gobierno local en Inglaterra a la luz de las últimas modificaciones laboristas", p. 37, (en prensa).

132 Villarino Samalea, *op. cit.*, p. 804.

pueden modificarse o revocarse por la Asamblea, tras consultar al alcalde (art. 36 GLAA 1999).

6. Servicios públicos locales

110. Los servicios locales en el Reino Unido pueden clasificarse como: a) universales –limpieza de las calles, recogida de basura–; b) guiados por la demanda –información, asesoría–; c) elegibles o guiados por una necesidad –vivienda protegida, enfermería, servicios sociales, en general–; d) impuestos por la legislación –educación, estándares de comercio, servicios de salud mental–.¹³³ Su gestión ha pivotado tradicionalmente entre la prestación directa por las autoridades locales y la prestación indirecta, controlada o “asegurada” (*enabled*) por el Gobierno –en el marco de lo que se denominó *enabling state*–. En la realidad la diferencia no ha sido tan grande, en la medida en que en ambos modelos el Gobierno (central o local) se encargaba de financiar gran parte de los servicios y de responder por su prestación (*accountability*). Ahora bien, la distinción entre prestación directa y permisión o garantía de los servicios fue fundamental, especialmente en la ideología de los últimos años del Gobierno Thatcher y del Gobierno conservador de los años 90. El desarrollo del concepto de “Estado asegurador” incluía operaciones como la privatización, con el fin de permitir la competencia, la contratación con empresas privadas, con el fin de crear un mercado de prestación de servicios con más actores y usuarios y la amplia aplicación de una política económica del lado de la oferta que reducía la dependencia del sector privado de los subsidios públicos. En el contexto de la prestación de servicios este proceso tuvo un gran impacto en materia de vivienda, con el “derecho a comprar” y en la gestión de hospitales con la contratación con empresas privadas. No afectó tanto a los servicios sociales y la educación prestados por las autoridades locales. Precisamente uno de los obstáculos para extender esta fórmula económica durante los años 80 fueron los gobiernos locales.¹³⁴

111. Entre las formas concretas de gestión de los servicios públicos locales hay que destacar la *Private Finance Initiative* (PFI). Esta fórmula surgió a comienzos de los años 90 en el marco de la política conservadora que tendía a la reducción del gasto público. Los efectos de esa política de baja inversión en los servicios se hacían notar en las escuelas, hospitales, medios de transporte y otras infraestructuras de importancia social. En este contexto se introdujo la figura de la PFI con el fin de realizar importantes proyectos de infraestructuras y servicios (edificios, carreteras, etc.) sin que tuvieran reflejo en la inflación y ampliando, así, la “privatización” de los servicios públicos. Mediante la PFI se invita al sector privado no sólo a financiar la construcción, sino a prestar algunos de los servicios que van asociados a ella. Como contraprestación, el Gobierno paga por el uso de la construcción y los servicios por un período de tiempo –20 ó 30 años–, pero el riesgo asociado de la inversión de capital se

133 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 24.

134 I. Taylor, “Local Government under New Labour: Enabling or Enabled?”, *Local Governance*, núm. 1, 2000, pp. 39-46, p. 39.

asume por el actor privado. Hay diversas modalidades de PFI: en algunos el sector privado asume completamente la prestación del servicio, en otros se hace un fondo de capital público y privado y en otros se hacen acuerdos de *leasing*.

112. La puesta en práctica de la PFI tuvo lugar principalmente en el ámbito de gestión del Gobierno central. Con esta fórmula se llevaron a cabo importantes proyectos de transportes, hospitales, prisiones, carreteras e instituciones educativas. En el ámbito local, sin embargo, la PFI no se introdujo hasta 1996-1997. Ello se explica, en parte, por las restricciones que se imponen a la actividad financiera local. Sin embargo, con el Gobierno laborista se ha incrementado el uso de la PFI en el ámbito local. De hecho, constituye uno de los ejes de su política en el ámbito local. Se ha puesto en práctica especialmente en proyectos relacionados con la educación, el transporte y la vivienda. Los proyectos de PFI no necesitan apoyo financiero por el Gobierno central. Ahora bien, aunque la PFI ha demostrado numerosas ventajas, como la transferencia de los riesgos de los proyectos al sector privado y la elevación de la calidad y la eficiencia de los servicios, lo cierto es que no supone un ahorro para las haciendas locales, sino simplemente, un modo de proyectar el gasto hacia el futuro.¹³⁵

113. Junto a las especiales formas de gestión de los servicios públicos locales hay que destacar el estricto sistema de controles de la calidad de los mismos que han puesto en marcha tanto los gobiernos conservadores como laboristas. Su estructura y mecanismos de inspección se explican más adelante en el epígrafe referido a las relaciones interadministrativas.

V. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

1. Cuestiones generales

114. La sucesión de los Partidos Conservador y Laborista en el Gobierno británico ha marcado la dinámica de las relaciones entre los gobiernos locales y el Gobierno central (británico). Durante el período del Gobierno conservador, de 1979 a 1997, se creó un clima de falta de confianza y de tensión entre ambos niveles de poder, provocado fundamentalmente por la erosión de las funciones locales por el Gobierno del Reino Unido. Especialmente el Gobierno de Margaret Thatcher (1979-1980) produjo un importante deterioro de los gobiernos locales británicos marcado por la ausencia de consultas y de relaciones efectivas entre los líderes de los gobiernos locales, sus asociaciones y el Gobierno británico.¹³⁶ Con el ascenso del Partido Laborista al poder en

135 Wilson y Game, *op. cit.*, pp. 153-155.

136 M. Kosecik, "The Thatcherite Approach to Local Government Revisited", *Local Governance*, núm. 1, 2000, pp. 47-53, p. 52.

1997 se abrió un nuevo horizonte para los gobiernos locales. El sistema de relaciones interadministrativas que conecta a las autoridades locales, los gobiernos regionales y el Gobierno del Reino Unido, está absolutamente condicionado por el proceso de *devolution*. El Gobierno central se comprometió a reforzar el papel de las autoridades locales, asignándoles nuevos poderes y responsabilidades. De este modo, el laborismo pretendía apartarse de los gobiernos conservadores, remarcando su apuesta por valores como el liderazgo, la comunidad y la democracia dentro del Gobierno local.¹³⁷

115. Ahora bien, el proceso de *devolution* no ha acabado con los recelos en las relaciones intergubernamentales. Otros procesos similares, como en España y Bélgica, demostraron que los gobiernos regionales podían tender a centralizar las funciones y finanzas locales. Además, el programa laborista de reforma del Gobierno local ha puesto de manifiesto algunas contradicciones estructurales. Se crea una tensión evidente entre la dirección a través de la fijación de estándares a nivel nacional y el fomento de la innovación en las autoridades locales; así como entre la promoción del liderazgo del ejecutivo local y de la participación de los ciudadanos.¹³⁸ La estrategia de modernización del Partido Laborista tiene elementos de modernización *top-down* (legislación, inspecciones, Libros Blancos, etc.), pero también hay una dimensión *bottom-up* (diversidad de zonas, experimentos y programas piloto, aunque con distintos grados de libertad). Y entre todos estos elementos, hay que destacar el principio de diversidad o selectividad (que se expresa, en la actualidad a través de los *Local Area Agreements* –vid. infra § 141–), que implica que las autoridades locales reciben un trato distinto en función del resultado que obtengan en evaluaciones externas sobre su funcionamiento.¹³⁹

116. Por otro lado, más allá del proceso de *devolution*, hay que tener en cuenta que la pérdida de poder por parte de las autoridades locales debido al fenómeno de los *quangos* ha llevado a incrementar la colaboración de algunos de los nuevos *quangos* con el sector privado. El “liderazgo de la comunidad” se presentó así desde 1998 –y se consagró en el Libro Blanco del Gobierno Local de 2001– como una de las claves del futuro del Gobierno local. De este modo, la cooperación mediante *partnerships* con otras autoridades, con el Gobierno británico y con la sociedad –en cuyo caso se denominan *Public-Private-Partnership* (PPP)– ha pasado a ser un eje fundamental en la política local. Esta fórmula permite abordar de forma efectiva problemas que van más allá del ámbito estrictamente municipal –baja calidad de la educación, exclusión social, pobreza y mala salud– y que, al mismo tiempo, fomenta la participación ciudadana y el compromiso con la comunidad. Algunos ejemplos de estas asociaciones son: *Local Agenda 21 Partnerships*, *Learning Partnerships*,

137 J. Brooks, “Labour’s modernization of local government”, *Public Administration*, núm. 3, 2000, pp. 593-612, p. 593.

138 Wilson, *op. cit.*, p. 9.

139 Stewart, *op. cit.*, p. 100. Wilson, *op. cit.*, p. 9.

117. A continuación se analizan los aspectos más relevantes de las relaciones entre los gobiernos locales y el Gobierno central y, en su caso, nacional. En este sentido, se exponen, en primer lugar, las relaciones de tutela; a continuación, las estructuras que canalizan las relaciones de colaboración; y, por último, las formas de participación de las asociaciones de autoridades locales en las decisiones de los niveles superiores de poder.

2. Relaciones de tutela

118. Por lo que se refiere a los controles o tutela por el Gobierno británico o nacional, en su caso, hay que destacar su extremado grado de rigidez. La actividad de los gobiernos locales se controla tradicionalmente como si formasen parte de la Administración nacional o británica. En la medida en que las actuaciones del Gobierno local pueden afectar a los intereses de los ciudadanos individuales –como, por ejemplo, el cierre de una escuela, la concesión de licencias, la denegación de un permiso, etc.– se articulan mecanismos de aprobación o confirmación ministerial antes de que sean aplicadas; e incluso se otorga un derecho de apelar al secretario de Estado y, en última instancia, de acudir a los tribunales.¹⁴⁰ A continuación se exponen los diferentes tipos de controles que se ejercen sobre los Entes Locales en el Reino Unido. En primer lugar, los controles que se llevan a cabo con carácter general sobre la actividad local –especificando sus particularidades en cada uno de los territorios del Reino Unido–. En segundo lugar, el sistema concreto de evaluaciones e inspecciones de la calidad de los servicios públicos. A continuación, los controles ejercidos a través del *judicial review* y los tribunales locales. Y, por último, la tarea de control realizada por los Defensores del Pueblo.

2.1. Controles sobre la actividad local, en general

2.1.1. Inglaterra

119. Por lo que se refiere a los controles, hay que destacar como regla general, que la sección 38 LGA 2000 reconoce al secretario de Estado un poder general de orientación o guía sobre las autoridades locales. Además, la legislación sectorial suele conferir poderes (*default powers*) a los ministros con el fin de que, cuando una autoridad local no esté actuando de forma satisfactoria, pueda –como último recurso– pasar sobre ella o transferir su responsabilidad a otra autoridad local o ente especial. Hasta hace poco el ejemplo de ejercicio de estos poderes era el de Clay Cross, en Derbyshire, cuando el Ayuntamiento laborista se negó a elevar en su municipio los alquileres de las viviendas hasta el nivel definido en la *Housing Finance Act* de

140 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 169.

1972. El Gobierno conservador envió un comisionado de vivienda con el fin de asumir las responsabilidades del municipio, y los 11 concejales de Clay Cross fueron retirados del cargo y se les cargaron 63.000 libras por el dinero que se había perdido al no aplicar la Ley. En los últimos años, se ha superado este modelo de los *default powers*, pero las leyes sectoriales configuran poderes específicos de intervención ministerial. En concreto, los ámbitos donde ha crecido la intervención ministerial son educación y servicios sociales.¹⁴¹

120. El secretario de Estado también es el encargado de especificar mediante una *order* los principios que deben regir la conducta de los miembros electos locales tanto en Inglaterra como en Gales (art. 49 LGA 2000). En esos casos, debe consultar a las autoridades locales más relevantes –especificadas en el apartado (5) del art. 49 LGA 2000–, a la Comisión Auditora, a la Comisión para la Administración Local de Inglaterra y a las personas que considere adecuadas. Además, si sus decisiones afectan a las autoridades locales galesas, también debe consultar a las autoridades representativas de Gales, a la Comisión para la Administración local de Gales y a la Asamblea Nacional Galesa [art. 49 (3) y (4) LGA 2000]. Asimismo, el secretario de Estado elabora un modelo de código de conducta de las autoridades locales (art. 50 LGA 2000).

121. Con el fin de garantizar el cumplimiento de esas reglas de conducta se crean Defensores del Pueblo a nivel local [vid. infra § 148 ss.] y, además, se prevé la creación de *Standards Committees*, con el fin de promover y vigilar el cumplimiento de los códigos de conducta, tanto en Inglaterra como en Gales (arts. 53 y 54 LGA 2000)–. Esos comités sólo deben existir en las autoridades locales relevantes, que según la Ley no incluyen a las parroquias y comunidades [arts. 53 (2) LGA 2000], aunque los comités de los consejos municipales pueden ejercer sus funciones sobre la actuación de las parroquias [art. 55 (1) LGA 2000] y los comités de los consejos condales en Gales pueden operar en relación con las *communities* que estén dentro del territorio del condado [art. 56 (1) LGA 2000]. Su funcionamiento en Inglaterra se controla desde el *Standards Boards for England*, cuyos miembros son nombrados por el secretario de Estado, al que deben informar sobre sus actividades [art. 53 (7), art. 57 LGA 2000].

2.1.2. Gales

122. En Gales, la tendencia al desmantelamiento de determinadas competencias locales ha ido acompañada de la imposición de mayores controles y de poderes de dirección por parte del Gobierno nacional sobre el ejercicio de las restantes competencias. De modo que se ha producido una perceptible reducción de la discrecionalidad local, tanto para tomar decisiones por sí mismos, como para financiar efectivamente servicios que les gustaría prestar a sus ciudadanos.¹⁴² Hay que tener en

141 *Ibidem*, p. 165.

142 *Ibidem*, p. 18.

cuenta que el sistema de controles sobre las autoridades locales es más complejo en Gales. La regulación o inspección de la actividad local se lleva a cabo por diferentes entidades galesas que dependen de la Asamblea o del Ejecutivo Galés –así, por ejemplo, *Social Services Inspectorate for Wales*, *Care Standards Inspectorate for Wales* y *Healthcare Inspectorate Wales*–; o que se configuran como entidades independientes del Gobierno –*Her Majesty’s Inspector of Schools in Wales* y *Wales Audit Office*–; y también por entidades con competencias para evaluar la actuación de las autoridades locales en Inglaterra y Gales tanto en servicios delegados (*devolved*) como en algunos que no lo son –como la *Healthcare Commission* para servicios delegados y *HMI (Her Majesty’s Inspectorate) for Prisons, HMI of Probation, HMI Constabulary* y, *Benefit Fraud Inspectorate*, para servicios no delegados. Además, con respecto a los estándares de conducta de los electos locales, el art. 49 (2) LGA 2000 prevé la posibilidad de que la Asamblea galesa especifique mediante una *Order* los principios que deben regir la actuación de los miembros de las autoridades locales. En ese caso, se prevé la necesaria consulta de los representantes más relevantes de las autoridades locales, la oficina auditora galesa, la Comisión para la Administración Local de Gales y cualquier otra persona que considere adecuado.

2.1.3. Escocia

123. En los casos en que un Gobierno local actúe *ultra vires*, la *Local Government in Scotland Act 2003* prevé algunas fórmulas de actuación del Ejecutivo Escocés. De entrada, los ministros escoceses pueden enviar un aviso preliminar a la autoridad local cuando consideran que está extralimitándose en sus poderes. También pueden enviar un aviso a los Ayuntamientos para remediar la situación. En esos casos, también puede entrar en juego la *Standards Commission for Scotland*. La comisión es responsable para la aplicación del Código de Conducta de los Concejales que surge a partir de la *Ethical Standards in Public Life Act 2000*. Todas estas medidas no son suficientes, sin embargo, cuando los ministros entiendan que se ha producido una importante vulneración de la Ley. En el caso, por ejemplo, de que un Ayuntamiento se extralimitara en el ejercicio de su competencia de bienestar, los ministros podrían hacer uso de su poder de remover el servicio de la autoridad local, o de retirar el control de la autoridad local sobre el servicio.¹⁴³

2.1.4. Irlanda del Norte

124. En Irlanda del Norte el modelo de controles es muy similar al expuesto en el resto de Naciones. Ahora bien, hay que sumarle las particularidades derivadas de la suspensión de la autonomía que ha conducido al ejercicio de las competencias del Gobierno norirlandés por el Gobierno británico. Así se ha puesto de manifiesto recientemente en relación con el ejercicio de controles. La *Local Government (Northern Ireland) Order 2005* –una *Order in Council* del Gobierno de su Majestad (*vid.*

143 McCollen, *op. cit.*, p. 14.

supra § 7)– regula la realización de auditorías de cuentas a las autoridades locales norirlandesas. Los auditores se designan por el Departamento ministerial de Medio Ambiente con el acuerdo del Auditor General para Irlanda del Norte y del Revisor de Cuentas (*Comptroller*). En la actualidad, la restauración del Gobierno norirlandés debería conducir a la asunción de los controles sobre la actividad local por las autoridades nacionales norirlandesas.

2.2. Control de la calidad de los servicios públicos

2.2.1. Evolución de los sistemas de control

125. Desde los años 80 se ha implantado en el Reino Unido una cultura de servicio de atención al cliente o de servicio público. Hasta entonces los servicios locales se gestionaban de forma profesional, competente y eran razonablemente eficientes. Pero el énfasis se ponía más en la cantidad que en la calidad, y apenas se prestaba atención a la flexibilidad o la variedad dejando un margen a la elección del consumidor. Con los gobiernos conservadores de los años 80, la *Local Government Planning and Land Act* 1980 y, fundamentalmente, la *Local Government Act* 1988, introdujeron el denominado *Compulsory Competitive Tendering* (CCT). El CCT consistía en un modelo de gestión de los servicios públicos que obligaba a las autoridades locales a competir con el sector privado o a contratar directamente con él para gestionar determinados servicios, como la limpieza de edificios, el servicio de comedores en escuelas, o la construcción de carreteras (art. 2 LGA 1988). El catálogo de los servicios sujetos a esta forma de gestión fue ampliándose por el secretario de Estado en ejercicio de las competencias que al efecto le atribuía la Ley de 1988 (art. 2). De este modo, sólo se permitía que una autoridad local gestionase de forma *in-house* uno de los servicios previstos cuando ganaba la puja (*tender*) frente al sector privado, demostrando que ofrecía mejor calidad. Se pretendía, así, introducir procesos de mercado, más disciplina al funcionamiento de los gobiernos locales y una mayor preocupación entre los miembros de las autoridades locales por las necesidades y peticiones de los ciudadanos.¹⁴⁴ Esta fórmula se extendió a un gran número de servicios y prestadores de servicios durante finales de los años 80 y principios de los 90 a través de las Leyes de Gobierno Local de 1988 y 1992. Esta tendencia se enmarca en el proceso del “Estado asegurador” (*enabling state*) y en la garantía del denominado *value-for-money*.

126. Con la CTT se crearon distintos tipos de organizaciones para la gestión *in-house* de los servicios de las autoridades locales: las DLOs (*Direct Labour Organisations*) y las DSOs (*direct support organisations*). Estas organizaciones se creaban cuando una autoridad local conseguía un contrato para gestionar un servicio de acuerdo con el

144 R. Ashworth, G. A. Boyne, N. McGarvey y R. M. Walker, “Regulating public bodies: the case of direct service organisations in British local government”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, núm. 20, 2002, pp. 455-470, p. 456.

sistema de competencia con el sector privado del CCT –denominado *competitively tendered contract*– en virtud de las leyes de Gobierno Local de 1980 y 1988. Las DLOs se crearon por la Ley de 1980 y se encargaban de prestar servicios como el mantenimiento de edificios. Las *Direct Support Organisations* DSOs se crearon por la Ley de 1988 con el fin de cubrir servicios como la recogida de basuras, que se fueron ampliando a principios de los 90. El funcionamiento de estas unidades se sometía a algunos requisitos. En primer lugar, sus cuentas debían estar separadas de las cuentas de la autoridad local a la que se adscribían. En segundo lugar, el secretario de Estado fijaba un objetivo económico conocido como la *rate of return on capital employed*.¹⁴⁵ En toda Gran Bretaña llegaron a crearse cerca de 2.500 DLOs y DSOs, con un gran poder de gasto y con numerosos empleados. La mayoría de estos entes, cerca de 2.000, se situaban en Inglaterra y tenían un volumen de gestión de 5 billones de libras. En Escocia había 300 oficinas, que gestionaban cerca de 1,4 billones de libras; y las 22 autoridades locales unitarias galesas tenían 195 de estas agencias, que gestionaban cerca de 0,5 billones de libras.¹⁴⁶ La regulación de estos entes era muy detallada. La legislación y los instrumentos estatutarios especificaban los procesos que debían usarse en la contratación local (impidiendo, por ejemplo, un comportamiento anticompetitivo); además se determinaban los niveles de calidad de gestión que debían alcanzarse; se auditaban sus cuentas y debían enviar informes anuales al Gobierno central.¹⁴⁷

127. Además, con la CTT se introdujeron nuevas fórmulas de prestación de determinados servicios concretos.

- a) Así, en el caso de la educación la *Education Reform Act* 1988 permitió a las escuelas decidir no participar del control de la *Local Education Authority* (LEA) y ser mantenidas a través de subvenciones; pero todas las escuelas debían gestionar sus presupuestos de acuerdo con la *Local Management of Schools* (LMS). Pues bien, aunque la mayoría de escuelas permanecieron bajo el control de la LEA, la combinación del LMS y la posibilidad de dejar de participar en la LEA debilitó a esta autoridad y, por extensión, a los gobiernos locales. Además, el Gobierno central se garantizaba un alto nivel de control sobre la educación a través de la aplicación del *National Curriculum* y de los amplios poderes de inspección de la nueva *Office for Standards in Education* (OFSTED).
- b) Por otro lado, en el ámbito de los servicios sociales y de salud, la *NHS and Community Care Act* 1990, continuó avanzando el proceso de *enablement* aplicando el Libro Blanco *Caring for People*, que pretendía fomentar mayor independencia y oferta para los usuarios de los servicios. Ahora bien, como resultado de este proceso se fomentó también la contratación externa, desapoderando a las autoridades.

145 *Ibidem*, pp. 455-456.

146 *Ibidem*, p. 456.

147 *Idem*.

des locales de muchas de sus funciones prestadoras al tener que competir en la contratación con empresas privadas y organizaciones voluntarias.¹⁴⁸

128. De acuerdo con este modelo de pensamiento conservador –denominado *New Right*– lo determinante para adjudicar la prestación de servicios a las autoridades públicas o a los actores privados era el *value-for-money*. Esta expresión se refiere a la necesidad de garantizar a los ciudadanos la mejor calidad posible en la prestación de servicios, porque éstos no pueden decidir dejar de pagar sus impuestos –con los que se financian los servicios– e invertir ese dinero en otra actividad realizada por el sector privado, tal y como sucede en el juego ordinario del mercado. Luego, en el ámbito local, no se impedía que las autoridades locales pudieran prestar directamente determinados servicios públicos. Pero, puesto que se partía de que las burocracias públicas son costosas, ineficientes y derrochadoras, era difícil pensar que en un proceso de contratación en competencia con actores externos, el Gobierno local fuese a presentar la oferta más competitiva (que habitualmente era la que ofrecía un precio más bajo).¹⁴⁹

129. Durante los años 90, el modelo evolucionó introduciendo un nuevo sistema de prestación de servicios *direct-in-house* e *indirect contracted out* que creó una alianza entre los políticos del ámbito local y los gestores estratégicos de este modelo. Ahora bien, la falta de un mayor número de recursos para llevar a cabo estas acciones y el estricto contexto financiero de los gobiernos locales, limitaba su capacidad para prestar servicios y promover su calidad. Durante los años 90 puede decirse entonces que el Gobierno local se caracterizó por tener responsabilidad sin tener poder, así como por el desarrollo de estructuras administrativas especialmente complejas que se proyectaron en las relaciones entre los gobiernos locales y el Gobierno central.¹⁵⁰

130. El nuevo laborismo británico que llegó al poder a finales de los años 90 no introdujo un cambio radical en el modelo de prestación de servicios propio del modelo de “Estado garante”. Muchas de las características de este modelo permanecen y otras se han modificado o adaptado para acomodarse a una visión meramente revisada de la prestación de servicios. En realidad, la manera de comprobar el grado de apartamiento del laborismo de la noción neoliberal de *enabling state* es analizar la noción de *Best Value*, sus propuestas para la reforma del Gobierno local, así como sus planes de gasto público. El Laborismo tenía dos opciones para apartarse del Gobierno conservador de los 90: o bien volver a un gran nivel de prestación de servicios directamente por los gobiernos locales en sectores estratégicos como educación, servicios sociales y vivienda; o bien crear una nueva aproximación a la tendencia de *enablement* que incluya más democracia y mayor participación ciudadana.¹⁵¹

148 Taylor, *op. cit.*, p. 40.

149 *Idem.*

150 *Ibidem*, p. 41.

151 *Ibidem*, p. 42.

131. Durante su periodo de aplicación, la CCT se veía por la oposición como un mecanismo que pretendía acabar con la capacidad de las autoridades locales para prestar servicios, desplazando esa responsabilidad al sector privado. Por ello, en 2000 (con la entrada en vigor de la *Local Government Act 1999*, que prevé la transición entre ambos modelos, art. 21) el *Best Value* sustituyó a la CCT en Inglaterra y Gales. El *Best Value* se presenta como un mecanismo mediante el cual las autoridades locales deben asegurar la economía, eficiencia, eficacia y responsabilidad en la prestación de servicios, permitiendo a los ciudadanos comparar la actuación entre diferentes autoridades y acceder a toda la información local en torno a la prestación de servicios. Posteriormente, este mecanismo de gestión también se adoptó en Escocia e Irlanda del Norte (vid. infra § 136 y 137).

132. El modelo de gestión de servicios a que se refiere la noción de *Best Value* no rechaza la comparación competitiva con el sector privado –de hecho se basa en la economía, eficiencia y eficacia de los servicios (art. 3 LGA 1999)–, pero elimina el factor obligatorio. Además, el *Best Value* tiene ámbito de aplicación más amplio que el CCT, se aplica a todo tipo de autoridades locales, incluyendo las de Londres y otros entes relacionados con la prestación de servicios concretos (policía, bomberos, etc.) (art. 1 LGA 1999). Se proyecta sobre todos los servicios públicos locales y exige la planificación de la prestación de servicios. Un elemento fundamental de este nuevo sistema es la audiencia pública. El Libro Verde *Improving Local Services Through Best Value* (1998) destaca esta virtualidad del *Best Value* como un mecanismo que fomenta la transparencia y cooperación con la ciudadanía.¹⁵² Este nuevo instrumento no deja, sin embargo, un mayor margen de actuación a las autoridades locales. El Libro Blanco de Gobierno Local *Modern Local Government 1998*, enfatizaba la necesidad de altos niveles de control central del gasto y de la aplicación de las políticas públicas estableciendo objetivos y comprobando su consecución por las autoridades locales de forma intensa. Asimismo, en este documento se expresaba la necesidad de que el Gobierno central asegurase el “*best value for money*” manteniendo los impuestos lo más bajos posible.¹⁵³ En realidad, puede decirse que la teoría del *Best value* debía ponerse en práctica para comprobar si realmente se alejaba o no de la política de los gobiernos conservadores.

133. El sistema general de funcionamiento del modelo de *Best Value*, tal y como se programó en origen, era el siguiente: las autoridades locales podían definir las prioridades en la prestación de un amplio abanico de servicios de acuerdo con criterios de efectividad, calidad y eficiencia económica. Si se establecía un servicio de forma exitosa, entonces el municipio no tendría la obligación de contratar con empresas privadas (*contract out*). Ahora bien, esa aparente libertad de las autoridades locales para configurar sus criterios de actuación en la prestación de servicios se matizaba por la introducción de indicadores nacionales de actuación (*National Performance Indicators – NPIs*), que se establecían por el Gobierno central, tras consultar a la Comisión

152 Jones, *op. cit.*, pp. 581-582.

153 Taylor, *op. cit.*, p.43.

Auditora. Además, se introducía un reseñable sistema de controles. De acuerdo con este modelo, el secretario de Estado, mediante *Order*, controlaba la fijación de estándares y de indicadores en la prestación de servicios, cuyo cumplimiento se aseguraba mediante un detallado sistema de auditorías y controles. Simplemente estaba obligado a consultar a las personas que representen a las autoridades locales afectadas y a otras personas relevantes (art. 4 LGA 1999). Asimismo, era el secretario de Estado quien fijaba las condiciones de realización de *reviews* periódicas por parte de las autoridades locales (art. 5 LGA 1999), de planes de actuación anuales (art. 6 LGA 1999). Un auditor, nombrado por la Comisión Auditora (*Audit Commission*, regulada en el art. 22 LGA 1999) –que, en última instancia responde ante el secretario de Estado– debe examinar los planes de actuación (art. 7 LGA 1999). En su tarea, los auditores deben observar los códigos y prácticas que haya establecido la Comisión Auditora. Asimismo, la Comisión Auditora debe coordinar inspecciones de los servicios locales (art. 10 LGA 1999) que, a su vez, deben dar lugar a un informe que se enviará a la autoridad local afectada y que se publicará (art. 13 LGA 1999).

134. El crecimiento del número de inspecciones y de su intensidad comenzó antes de 1997. Pero alcanzó su punto álgido con el Gobierno laborista, que aumentó las funciones de la Comisión Auditora para realizar el seguimiento de los planes de actuación del *Best Value*, y que introdujo nuevas inspecciones en el marco del *Best Value*, en especial, de las CPAs –*Comprehensive Performance Assessments* (vid. *infra* § 138)–. Con el Nuevo Laborismo el Gobierno local no sólo se ha visto sometido a auditorías, sino a inspecciones de sus servicios. El coste anual de estas inspecciones sobre el Gobierno local está en torno a los 600 millones de libras. Puede decirse, entonces, que no hay tanta diferencia entre el modelo de relaciones central-local de los gobiernos conservadores y del laborismo. Se mantienen dos ejes esenciales: el control del gasto público para evitar el crecimiento de los impuestos y la predeterminación de vías de implementación de la prestación de servicios. La diferencia está en que con el nuevo modelo los municipios tienden a fijarse más en la calidad y eficacia de sus servicios que, meramente, en la economía.¹⁵⁴

2.2.2. Gales

135. El modelo de *Best Value* establecido por la LGA 1999 también rige para las autoridades locales galesas. Ahora bien, la puesta en práctica de los sistemas de controles cuenta con la colaboración de las instituciones galesas, en especial, la *Wales Audit Office*. Así, hay que tener en cuenta que mediante la aprobación de instrumentos estatutarios, la Asamblea galesa determina cuáles van a ser las autoridades encargadas de gestionar el *Best Value* –*Local Government (Best Value Authorities) (Power to Trade) (Wales) Order 2006*–; así como los indicadores concretos de actuación que se aprueban mediante una orden cada año –*Local Government (Best Value Performance Indicators) (Wales) Order*–.

154 *Ibidem*, p. 44.

2.2.3. Escocia

136. En Escocia el *Best Value* se implanta por el Gobierno escocés en el ámbito local mediante la *Local Government Scotland Act 2003*, que lo define como “la continua mejora en el desempeño de las funciones públicas” [art. (1)]. En concreto, se trata de un modo de promover el compromiso y liderazgo de las autoridades locales, el desarrollo sostenible, la igualdad de oportunidades, el buen uso de los recursos y la competitividad en la prestación de servicios, entre otros objetivos. Del mismo modo que en Inglaterra y Gales, es el Gobierno escocés el encargado de fijar estándares de actuación que deben guiar la actuación local que se controlan por las instituciones escocesas: en concreto, *Audit Scotland*, que engloba al *Auditor General* y la *Accounts Commission*. Si bien, tal y como precisa la LGSAct 2003, el Gobierno escocés debe consultar en esa tarea a los gobiernos locales y a las personas que considere apropiadas [art. 2 (2)]. Además, se incluye la obligación de las autoridades locales de publicar los resultados de su actuación con el fin de hacerla llegar a los ciudadanos [art. 13].

2.2.4. Irlanda del Norte

137. En Irlanda del Norte, también el Gobierno nacional ha decidido introducir la política de *Best Value* en el ámbito local mediante la *Local Government (Best Value) Act (Northern Ireland) 2002*, aprobada por la Asamblea norirlandesa. El modelo se implantó a partir del 1 de abril de 2002. De este modo se pretende promocionar la eficacia, eficiencia y rentabilidad en la gestión de las autoridades locales. La Ley de 2002 se ha desarrollado mediante la *Local Government Companies (Best Value) Order (Northern Ireland) 2006* que prevé la posibilidad de que las autoridades locales creen o participen en compañías con el fin de hacer efectivo el deber de *Best Value*. El órgano encargado de gestionar los controles sobre la prestación de servicios es la *Northern Ireland Audit Office*.

2.2.5. En especial, los Comprehensive Performance Assessments ingleses

138. Uno de los elementos fundamentales para la implantación del *Best Value* en Inglaterra son los *Comprehensive Performance Assessments* (CPAs),¹⁵⁵ que consisten en evaluaciones e inspecciones sobre la actuación local con el fin de graduar su calidad. Este modelo se ha rechazado en Gales, Escocia e Irlanda del Norte, con el fin de evitar tensiones con los gobiernos locales. Los CPAs se propusieron en diciembre de 2001 y en el mismo año ya se habían introducido en los 150 gobiernos locales de un sólo nivel (*single tier*) o en el nivel superior (*top-tier*) –es el caso de los municipios metropolitanos y de Londres, las autoridades unitarias y los consejos condales– en Inglaterra. El nuevo régimen se elaboró, desarrolló y aplicó por la Comisión Auditora inglesa en un solo año, publicando en diciembre de 2002 el primer grupo de

155 Pratchett y Leach, *op. cit.*, p. 255. Sobre el CPA: <http://www.audit-commission.gov.uk/cpa/>

valoraciones de los gobiernos locales. Se trata, por tanto, de ofrecer un asesoramiento comparativo sobre la actuación de cada autoridad local en el nivel corporativo, pero también de evaluar la capacidad de mejora en cada ámbito de actuación local. De este modo se permite identificar a las autoridades locales con un nivel de calidad más elevado en su actuación y, al mismo tiempo, se identifican los más débiles con el fin de desarrollar inspecciones más detalladas e, incluso, llegar a una posible intervención por parte del Gobierno central.¹⁵⁶ En este sentido, la Comisión Auditora puede llegar a recomendar al secretario de Estado que haga uso del poder discrecional establecido en el artículo 15 del LGA 1999 que le permite dar instrucciones a una autoridad local, tal y como se establece en el documento: *Best Value Audit and Inspection Referrals: Policy and Procedure*, aprobado en 2006 por la comisión.¹⁵⁷ En este documento se establecen los criterios que permiten a la comisión plantear propuestas al secretario de Estado y el procedimiento para tomar dichas decisiones.

139. Según el resultado del CPA, que analiza la capacidad organizativa local y la calidad en la prestación de servicios, las autoridades locales obtienen distintas calificaciones. Hasta 2004, estas calificaciones consistían en: excelente, bueno, normal, débil o pobre. Así, en 2006 había 69 municipios en la categoría de excelentes, 146 en la buena, 119 en la normal, 44 en la débil y 10 en la pobre.¹⁵⁸ Desde 2004, sin embargo, las calificaciones se modificaron. En primer lugar, para poder acceder a una calificación la autoridad local debe haber mejorado su actuación con respecto a la anterior evaluación y, en ese caso, su actividad se califica como: 4 estrellas (el máximo), 3 estrellas, 2 estrellas, 1 estrella y 0 estrellas. Además, se añade una valoración sobre el ritmo de mejora de actuación local (*improving strongly, improving well, improving adequately o not improving adequately*). Para alcanzar estos resultados, se analizan tres elementos diferenciados con carácter anual: utilización de los recursos, prestación de servicios, funcionamiento corporativo por siete servicios de inspección organizados en función de diversas materias: infancia y juventud, servicios sociales para adultos, vivienda, medio ambiente, cultura, actividades benéficas y servicio de bomberos. Esta reforma coincide con la introducción por la Comisión Auditora de CPAs específicas para las autoridades locales de primer nivel (*district councils*), para los condados o para los gobiernos locales unitarios.

140. En la actualidad, el Informe de la Comisión Auditora de marzo de 2009 expone los resultados de las últimas auditorías de CPA realizadas durante 2008 a gobiernos locales unitarios y gobiernos condales antes de cambiar el modelo de evaluación.¹⁵⁹ De acuerdo con sus resultados el número de autoridades locales que han obtenido la

156 Pratchett y Leach, *op. cit.*, p. 264.

157 Texto completo en: <http://www.audit-commission.gov.uk/reports/NATIONAL-REPORT.asp?CategoryID=ENGLISH^576^SUBJECT^488^REPORTS-AND-DATA^AC-REPORTS&ProdID=764500D5-4C31-44b4-80BC-087C8E16A782>

158 <http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pagelid=13947>

159 Texto completo del informe en: <http://www.audit-commission.gov.uk/Products/NATIONAL-REPORT/8906AF89-014B-4462-9094-5DE69A5D5C8F/CPATheHarderTest.pdf>

máxima calificación se ha triplicado con respecto al año 2002, cuando se realizaron los primeros CPAs. De 22 autoridades locales se ha pasado a 62. Además, de las 149 autoridades locales sometidas a la evaluación 27 han alcanzado dos o más estrellas que en la evaluación anterior. Los resultados, en conjunto, ponen de manifiesto las ventajas del modelo de CPA, que permite a la Comisión centrarse en las autoridades locales más problemáticas, dejando mayor libertad a las que alcanzan mejores niveles de gestión.

141. El Libro Blanco del Gobierno Local de 2006 estableció la necesidad de avanzar desde el modelo de CPA a un modelo de *Comprehensive Area Assessment* (CAA). Esta nueva fórmula se consagra legalmente en la *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* (arts. 103 ss.) y está en funcionamiento desde el 1 de abril de 2009 –con el inicio del ejercicio presupuestario.¹⁶⁰⁻¹⁶¹ Este nuevo sistema combina el asesoramiento sobre riesgos, la inspección y la auditoría, con el fin de centrarse en la evaluación de los resultados globales de la actuación local y no tanto en la actuación concreta de cada institución. Uno de los objetivos fundamentales consiste, así, en la identificación de ámbitos de actuación que necesitan mejorarse, optando por una perspectiva más orientada hacia el ciudadano.¹⁶² Este trabajo se coordinará en las distintas áreas geográficas por los *CAA Leads*, que trabajarán junto a otros servicios de inspección en el marco de la Comisión Auditora.¹⁶³ En cada área se negociará un *Local Area Agreement* (LAA) donde se incluyan los elementos que deben mejorarse. La determinación de esos objetivos no se impone ya por el Gobierno central, sino que surge del consenso entre la autoridad local, sus socios y el Gobierno central, que actúa a través de las GOs. Mediante CAA se comprobará que se están cumpliendo los compromisos del LAA. El contenido de los informes de CAA estará abierto para todos los ciudadanos en una página web. La primera ronda de informes de este tipo está prevista para noviembre de 2009. Un tipo específico de LAA son los *Local Public Service Agreements*, que se pusieron en marcha desde 2001 con el fin de que las autoridades locales que lo desearan participaran en un programa de mejora de los servicios públicos con financiación del Gobierno.

160 Hay que tener en cuenta que el ejercicio presupuestario en el Reino Unido no coincide con el año natural. Comienza el 1 de abril y termina el 31 de marzo.

161 Libro Blanco: *Strong and Prosperous Communities*, p. 126.

162 Sobre la transición del modelo de CPA al de CAA, ver el documento de la Comisión Auditora de abril de 2007: *The transition from CPA to CAA*: <http://www.audit-commission.gov.uk/Products/NATIONAL-REPORT/21493979-9983-4a58-98D6-34B9A42088A9/TransitionfromCPAtoCAAconsultation.pdf> Asimismo, ver el documento de la Comisión Auditora de noviembre de 2007 sobre el CAA: <http://www.audit-commission.gov.uk/Products/NATIONAL-REPORT/127A6321-4FA8-40ba-BCE2-CF1023A3DDB9/CAAConsultation22Nov07REP.pdf>

163 Los servicios de inspección que desarrollarán los CAAs son: *Audit Commission*, *Commission for Social and Care Inspection*, *Healthcare Commission*, *HMI (Her Majesty's Inspectorate) Constabulary* –para los servicios de policía de Inglaterra y Gales–, *HMI Prisons* –para las prisiones de Inglaterra y Gales–, *HMI Probation* –para la inspección de la libertad condicional en Inglaterra y Gales–, y *OFSTED* –*Office for Standards in Education, Children's Services and Skills*–.

142. Con respecto a la homogeneidad en la atribución de poderes y recursos financieros a los gobiernos locales, hay que tener en cuenta el principio de selección (*selectivity*) introducido por el Libro Blanco de 2001 sobre *Strong Local Leadership*. De acuerdo con este principio los gobiernos “buenos” son recompensados con más poderes y concesiones financieras, mientras que los “malos” gobiernos son castigados de diferentes maneras (dependiendo de lo malos que sean), llegando incluso a tener un nuevo nivel máximo de gestión (*top-level of management*) impuesto externamente. El principio de selección se aplica a las dos grandes reformas del Libro Blanco: el *Comprehensive Performance Assessment* y los *Public Service Agreements* (PSAs). Los PSAs se negociaban por el Gobierno central y todas las autoridades locales inglesas que no fueran condados (*shire districts*). Cuando se habían acordado una serie de objetivos, cada autoridad iría recibiendo mayores recursos que reflejaran sus logros. El control de estos logros se realiza por agencias de inspección central como la *Audit Commission*.¹⁶⁴

143. Por último, hay que señalar que la Comisión Auditora (*Audit Commission*) es un ente público independiente creado en 1983 que se encarga de garantizar que el dinero público se gasta de forma eficiente, económica y eficaz en las áreas de Gobierno local, salud, vivienda, justicia criminal, bomberos y servicios de rescate. Su objetivo fundamental es la mejora de los servicios públicos. El Consejo de Gobierno de la comisión está formado por varios *commissioners* y un presidente. Los *commissioners* se nombran por el Departamento de Comunidades y Gobierno Local –*Department of Communities and Local Government*– y se reúnen una vez al mes. Las operaciones cotidianas se realizan por un equipo de directores de gestión que están dirigidos por el Jefe Ejecutivo.¹⁶⁵ La comisión nombra a los auditores que deben controlar a los gobiernos locales. La mayoría de estos auditores son empleados de la Comisión Auditora, pero también puede haber auditores procedentes de empresas privadas.

2.3. Judicial Review y tribunales locales

144. El Gobierno británico o nacional, a través del Parlamento, tiene la autoridad última así como amplios poderes de dirección y supervisión sobre los gobiernos locales. Pero éstos también tienen importantes poderes discrecionales en relación con sus funciones de prestación de servicios. De modo que cuando las prioridades y políticas de las autoridades locales entran en conflicto con las del Gobierno central, o con cualquier otra organización, la disputa debe llevarse ante los tribunales (*judicial review*).¹⁶⁶ Durante los años del Gobierno Thatcher el *judicial review* fue un instrumento muy habitual. Su equivalente con el Gobierno Blair fueron fundamentalmente las inspec-

164 Pratchett y Leach, *op. cit.*, p. 256. Sobre esta Comisión: <http://www.audit-commission.gov.uk/localgovernment/index.asp?CategoryID=ENGLISH%5E576>

165 Más información sobre la Comisión en internet: <http://www.audit-commission.gov.uk/aboutus/index.asp>

166 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 161.

ciones. El *judicial review* alude a la capacidad de los tribunales de anular las actuaciones del poder público que son contrarias al ordenamiento jurídico. En concreto, se emplean diferentes fórmulas o tests de control de la actuación pública –*ultra vires*; razonabilidad; justicia; proporcionalidad y expectativas legítimas–. Así, por ejemplo, en un proceso seguido ante la *Queens Bench Division*, el tribunal entendió que era contraria a Derecho por ser irrazonable la actuación de una autoridad local que no tenía en cuenta el hecho de que en una vivienda habitasen varias personas con problemas de salud a la hora de valorar sus beneficios fiscales.¹⁶⁷ Además, hay que tener en cuenta que en cada Nación existe una diferente organización judicial, que será competente para conocer de los posibles conflictos que surjan en relación con las autoridades locales; y que el futuro Tribunal Supremo tendrá también competencias en algunos de estos casos.

145. Junto al *judicial review*, hay que destacar la creación por la LGA 2000 de sendos *Adjudications Panels* para Inglaterra y Gales (art. 75). Cada uno de estos jurados o grupos de expertos constituyen un tribunal judicial independiente encargado de resolver los conflictos que se plantean en relación con la conducta de los miembros de las autoridades locales, especialmente de las parroquias y comunidades. Algunos de los problemas que se plantean son: las declaraciones realizadas por un concejal del Consejo de *Berwick-Upon-Tweed* en torno a la incompetencia de los empleados al servicio de la actuación local, que violaban el Código de Conducta de la autoridad local,¹⁶⁸ o la inobservancia por un miembro de la parroquia de *Odiham* (Inglaterra) de la obligación de completar los datos del registro de intereses de los miembros de la autoridad local.¹⁶⁹

- a) El tribunal en Inglaterra debe tener en cuenta las recomendaciones que le realicen los *ethical standards officers* (art. 59 LGA 2000) y el *Standards Board for England*; y debe observar las *Local Authorities (Code of Conduct) (Local Determination) Regulations 2003*, así como los modelos de conducta para las autoridades locales de 2001 y 2007, el de las parroquias, el de las autoridades de policía y el de los parques nacionales. El tribunal se compone de un presidente y el resto de miembros, todos ellos nombrados por el *Lord Chancellor*,¹⁷⁰ tras consultar al secretario de Estado.
- b) El *Adjudication Panel* en Gales se configura también como un ente independiente que se encarga de formar tribunales que juzguen la conducta de los miembros de las autoridades locales galesas y que resuelvan las impugnaciones de las decisio-

167 *R v London Borough of Tower Hamlets ex p. Uddin*, Keene J, Queens Bench Division, 5 de mayo de 1999.

168 *Decision of the Adjudication Panel for England*, 10 February 2009, APE 0414.

169 *Decision of the Adjudication Panel for England*, 12 March 2003, APE 0002.

170 El *Lord Chancellor* ha sido una figura clásica en el sistema institucional británico que estaba relacionada con las tres ramas de poder: portavoz de la Cámara de los Lores, juez y Secretario de Estado. Con la reforma llevada a cabo por la *Constitutional Reform Act 2005*, el *Lord Chancellor* sólo conserva el puesto de Secretario de Estado de Justicia, pero el resto de sus funciones se han transferido al *Lord Speaker* y el *Lord Chief Justice*, respectivamente.

nes de los Comités de Estándares de su autoridad local. La Asamblea Nacional Galesa puede aprobar regulaciones para dirigir la actuación de los tribunales. También puede hacerlo el presidente del *Adjudication panel*, tras consultar a la Asamblea Nacional [art. 77 (4) y (5) LGA 2000].

146. Además, la formación de tribunales en el seno de los *Adjudications Panels* se regula por el art. 76 LGA 2000. La Ley prevé la formación de *case tribunals*, compuestos por al menos tres miembros del *Adjudication Panel*, para los asuntos previstos en las secciones 64 (3) y 71 (3); asimismo, se prevé la formación de *interim case tribunals*, también compuestos por, al menos, tres miembros del *Adjudication Panel*, para los asuntos previstos en las secciones 65 (4) –referida a los casos en que un *ethical standards officer* inglés realiza en su informe la recomendación de apartar de su cargo a un miembro electo durante un período no superior a seis meses– y 72 (4) –que alude al mismo supuesto con respecto al informe de un *local commissioner* galés–. El presidente del *Adjudication Panel* es el encargado de nombrar a los miembros de estos tribunales.

147. Por último, hay que mencionar la reciente creación del *Valuation Tribunal for England* mediante la *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* (art. 219). Este tribunal que entrará en funcionamiento el 1 de octubre de 2009 será competente para resolver las apelaciones en relación con el *council tax* (impuesto sobre bienes inmuebles) y las *business rates* en Inglaterra. Sustituye, así, a los 56 *valuation tribunals* establecidos mediante la *Local Government Finance Act 1988*. En Gales también se prevé una reestructuración de los actuales *valuation tribunals* que está programada para 2010.¹⁷¹

2.4. El Defensor del Pueblo local

2.4.1. Inglaterra

148. Los Defensores del Pueblo locales (*Local Government Ombudsmen*), que se introdujeron por la Ley de Gobierno Local de 1972 (que entró en vigor en 1974), se encargan de investigar las quejas sobre la mala administración de las autoridades locales y de otros entes.¹⁷² En Inglaterra hay tres Defensores del Pueblo que se encargan de las quejas de las diferentes partes del país.¹⁷³ La Comisión para Administración

171 Más información en el documento de trabajo del Gobierno galés de septiembre de 2008 con el título "Valuation Tribunals in England: Reorganisation". Disponible *on line*: <http://wales.gov.uk/consultation/dsjlg/2008/valuation/consultationone.pdf;jsessionid=XpBPJkPLjNGhf29J612NKjikHQsG4h6VvyW5GXPQYP1cdLHK0Fsjl-98953499?lang=cy>

172 Su Página oficial: <http://www.lgo.org.uk/index.php>

173 En la actualidad los Defensores del Pueblo son: Tony Redmond – que se encarga de las quejas procedentes de north London, Buckinghamshire, Berkshire, Hertfordshire, Essex, Kent, Surrey, Suffolk, and Sussex; Anne Seex – responsable de las quejas de Birmingham City, Solihull MBC, Cheshire, Derbyshire, Nottinghamshire, Lincolnshire, Warwickshire and the north of England; y Jerry White – que se encarga de las quejas del resto de Inglaterra.

Local (*Commission for Local Administration*) de Inglaterra, creada también por la LGA1972, es responsable del servicio de *Ombudsmen*.

149. Su principal función consiste en investigar las quejas que los ciudadanos presentan por escrito frente a las injusticias causadas por mala administración de sus municipios, la policía, los bomberos, los *joint boards*, las autoridades de educación y los consejos escolares (en especial, en sus prácticas de admisión). Las quejas pueden provenir de los ciudadanos directamente o de los concejales. Los Defensores del pueblo británicos no actúan de oficio en sus investigaciones y tampoco actúan en los casos de quejas frente a las políticas municipales. Sólo se ocupan del modo en que determinada política se administra, esto es, la velocidad, eficiencia, justicia y propiedad con que se implementa. En la mayoría de los casos, el Defensor del pueblo se dirige al municipio correspondiente con el fin de que cese en su actividad. Sólo en algunos casos se lleva a cabo una investigación en profundidad, que tiene como resultado un informe final y un juicio público sobre si existió verdaderamente mala administración y una actuación injusta frente a los ciudadanos. En ese caso, el Defensor del Pueblo solicita al municipio algún tipo de compensación: una disculpa pública, una compensación económica o un cambio de procedimiento en la resolución de los casos futuros.¹⁷⁴

150. Con el fin de facilitar la publicidad de su actuación, los Defensores del Pueblo publican un digesto anual con los casos que han resuelto, ordenados por temas.¹⁷⁵ Asimismo publican una guía de buenas prácticas, que oriente la actuación de los municipios, así como un documento orientativo sobre su procedimiento de actuación.

151. En Escocia y Gales se ha introducido un sistema de Defensores del Pueblo de los servicios públicos de forma combinada. De modo que se han fusionado los Defensores del ámbito parlamentario, el sistema sanitario, el Gobierno local y vivienda. En Inglaterra se hizo una propuesta similar en 2001, pero no se llevó a cabo, aunque sí se pretende que estos servicios se coordinen entre sí. Así se pone de manifiesto en la *Regulatory Reform Order* 2007 núm. 1889, que se conoce como la *Regulatory Reform (Collaboration etc. between Ombudsmen) Order* 2007.

152. Ahora bien, la LGA 2000 introdujo un nuevo sistema de códigos de conducta para los miembros de las autoridades locales. Cada municipio debía adoptar su código en un plazo de seis meses, tras la aprobación del código de conducta tipo por el Parlamento el 27 de noviembre de 2001. El cumplimiento de los códigos de conducta se vigilaría por el *Standards Board for England*. Se crea, así, una organización que podría solaparse en algunas ocasiones con el funcionamiento de los Defensores del Pueblo, pero no se cambian las funciones de estos últimos. Simplemente en algunos casos los ciudadanos deben dirigirse a ambas instancias en función de cuáles son

174 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 163.

175 Ver: <http://www.lgo.org.uk/digest.htm>

sus pretensiones. Si se quiere lograr la imposición de una sanción hay que acudir al *Standards Board*. Si lo que se quiere es buscar la solución a una injusticia personal, habrá que dirigirse al *Ombudsman*. Esta situación hizo necesario el establecimiento de un procedimiento de coordinación entre ambas autoridades. Con este fin se adoptó un Memorándum de entendimiento entre la Comisión para la Administración Local de Inglaterra y el Consejo de Estándares para Inglaterra.¹⁷⁶

2.4.2. Gales

153. El 1 de abril de 2006 entró en funcionamiento la oficina del *Ombudsman* de los servicios públicos en Gales. Esta nueva oficina reemplaza a las cuatro oficinas anteriores de los *Ombudsmen* competentes en las siguientes materias: Gobierno local, sistema sanitario, vivienda social y administración galesa. La regulación de esta figura se contiene en la *Public Services Ombudsman (Wales) Act 2005*,¹⁷⁷ aprobada por el Parlamento de Westminster; y desarrollada por *The Public Services Ombudsman for Wales (Jurisdictional and Transitional Provisions and Savings) Order 2006*, de la Asamblea galesa. Su función principal consiste en atender a las quejas formuladas por el público por el trato brindado por un ente público. Las quejas se han de investigar de forma imparcial e independiente y, en su caso, el Defensor del Pueblo debe indicar a la autoridad correspondiente qué debe hacer para compensar al particular y orientarle para mejorar sus actuaciones en el futuro. Los resultados de su actuación han de ser también objeto de publicación. Asimismo, el *Ombudsman* debe promover la buena Administración y altos estándares de conducta, de modo que debe investigar los casos en que los miembros de una autoridad local rompen las reglas del código de conducta de su municipio.

2.4.3. Escocia

154. El *Scottish Public Services Ombudsman* se creó en 2002 mediante una Ley del Parlamento Escocés (*Scottish Public Services Ombudsman Act 2002*, SPSO 2002) como un *one-stop-shop* (ventanilla única).¹⁷⁸ De este modo se unificaron las oficinas previas de los Defensores del Pueblo del Parlamento Escocés, el Servicio de Salud, el Gobierno Local y la Asociación de vivienda de Escocia. El *Ombudsman* investiga las quejas sobre la mayoría de las organizaciones que prestan servicios públicos en Escocia incluyendo los municipios, el Servicio Nacional de Salud, las asociaciones de vivienda, el Gobierno escocés y sus agencias y departamentos, las universidades, los *colleges* y la mayoría de autoridades escocesas.

155. El *Ombudsman* se configura como un instrumento de *ultima ratio*, cuando todos los cauces formales para pedir responsabilidades frente a una mala actuación ya

176 El texto está disponible en internet: http://www.lgo.org.uk/standards_board.htm

177 La página oficial del *Ombudsman*: <http://www.ombudsman-wales.org.uk/content.php?nID=1;lang=1>

178 Su página oficial: <http://www.spsso.org.uk/index.php>

se han agotado. Los ciudadanos sólo pueden dirigirse contra las actuaciones de las autoridades por mala administración o fallos en la prestación de servicios. De este modo no sólo se pretende restablecer al ciudadano que ha sufrido la mala actuación de las autoridades, sino también contribuir a la mejora de la prestación de servicios públicos en Escocia.

2.4.4. Irlanda del Norte

156. El *Northern Ireland Ombudsman* se encarga de investigar las quejas de los ciudadanos frente a la mala administración de los departamentos del Gobierno y de los entes públicos de Irlanda del Norte, que incluye a las autoridades locales.¹⁷⁹ La Oficina del *Ombudsman* se creó en 1969, pero sus poderes y competencias actuales se establecieron por la *Ombudsman (Northern Ireland) Order* de 1996, y por la *Commissioner for Complaints (Northern Ireland) Order*, también de 1996. En 1997, la segunda *Order* fue modificada para incluir las quejas frente a actuaciones de los servicios de salud. El *Ombudsman* es independiente de la Asamblea y del Ejecutivo de Irlanda del Norte, puesto que su poder deriva directamente de una orden real. Ahora bien, sí que informa anualmente a la Asamblea de Irlanda del Norte mediante un informe de sus actuaciones.

3. Relaciones de colaboración

157. Las relaciones de colaboración están marcadas por el proceso de *devolution* iniciado a finales de los años 90, que trató de producir una renovación democrática que debía involucrar a los gobiernos locales. En la actualidad, puede analizarse la diferente respuesta del ámbito local en cada una de las partes del Reino Unido.

- a) En Inglaterra, las autoridades locales se han mostrado ambivalentes con respecto a la creación de un Gobierno nacional, de modo que han preferido colaborar con las instituciones del Gobierno británico a través de la red de *Government Offices* que se ha creado en cada una de las regiones inglesas
- b) En Gales y Escocia, las autoridades locales se han esforzado en colaborar estrechamente con los nuevos gobiernos "delegados". Al mismo tiempo, el Gobierno británico puso el acento en la necesidad de potenciar la colaboración (*partnership*) entre los nuevos gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- c) Por último, el Gobierno local norirlandés, de tipo parroquial, parece que también tiende a la colaboración con el Gobierno delegado.¹⁸⁰

179 Su página oficial: <http://www.ni-ombudsman.org.uk/index.htm>

180 Jeffery, *op. cit.*, pp. 57, 59.

3.1. Inglaterra

158. En Inglaterra, el proceso de *devolution* no ha tenido un impulso análogo al de otras partes del Reino Unido, como Gales y Escocia. El intento de implantación de asambleas regionales elegidas directamente resultó fallido, en parte por la falta de apoyo de los gobiernos locales. Las regiones inglesas se habían trazado de forma artificial y no tanto a partir de una identidad social.¹⁸¹ A ello había que sumar la falta de entusiasmo de los gobiernos locales debido a su falta de confianza en la protección de su autonomía por las futuras asambleas regionales. El modelo partía de la base de que si se instauraba una de estas asambleas, el Gobierno local debía organizarse en un solo nivel. Con lo cual, los políticos locales no estaban convencidos de las bondades de este sistema. No obstante, más allá de estas explicaciones, lo cierto es que las autoridades locales prefieren relacionarse con las autoridades del Gobierno británico. Las relaciones con los entes dirigidos desde Whitehall son mucho mejores que con los entes regionales que han tratado de establecerse. Existe un *national world of local government* que obstaculiza la aceptación de un Gobierno regional.¹⁸²

159. En Inglaterra, el nexo de unión entre las autoridades locales y el Gobierno central es el Departamento de Comunidades y Gobierno Local (*Communities and Local Government Department*, DCLG). No obstante, otros departamentos, como los de *Education and Skills, Work and Pensions, Health and Home Office* se relacionan también con los gobiernos locales. El Gobierno central está representado a nivel regional por las nueve *Government Offices* –que se coordinan por la *Regional Co-ordination Unit* en el DCLG–. Se crearon en 1994 y se expandieron a partir del Gobierno laborista en 1997. Estas oficinas constituyen un importante brazo institucional del Gobierno central a nivel local, junto a las Agencias de Desarrollo Regional y las Asambleas a nivel regional (Red de Asambleas regionales). En realidad, son el canal a través del cual se ponen en marcha numerosas políticas del Gobierno, especialmente proyectos transversales en áreas como economía regional, mejora del medio ambiente, transporte, salud y educación. También contribuyen a disminuir las diferencias entre las regiones, y se encargan de negociar los *Local Area Agreements*.

160. El foro fundamental de diálogo entre el Gobierno central y los gobiernos locales es el *Central-Local Partnership* creado en 1997.¹⁸³ Este foro incluye a ministros, altos cargos gubernamentales y representantes de la Asociación de Gobierno local de Inglaterra y Gales (LGA), con el fin de debatir en torno al Gobierno local en Inglaterra. De modo que la LGA ha sido el interlocutor habitual en lugar de municipios individuales, aunque hay algunas excepciones como los *Local Public Service Agreements*, acuer-

181 *Ibidem*, p. 65.

182 *Ibidem*, p. 68.

183 Más información en: <http://www.communities.gov.uk/localgovernment/performanceframework-partnerships/centrallocalpartnership/>

dos voluntarios realizados entre autoridades locales y el Gobierno central desde 2000 con el fin de mejorar la gestión de los servicios públicos.¹⁸⁴

161. En la actualidad las relaciones entre el Gobierno central y los gobiernos locales –representados por la Asociación de Gobierno Local de Inglaterra y Gales– están regidas por el *Central-Local Concordat* 2007. En este acuerdo se fijan los derechos y deberes de cada uno de los niveles de poder. Así, se reconoce el derecho del Gobierno central de establecer políticas a nivel nacional, incluyendo estándares mínimos en la calidad de la prestación de los servicios y permitiendo su intervención en la gestión local en casos de una deficiente actuación de las autoridades locales. Al mismo tiempo, se establece el deber del Gobierno central de consultar y colaborar con los Entes Locales en el ejercicio de ese derecho. Por otro lado, se reconoce el derecho de las autoridades locales a establecer las prioridades de sus comunidades expresadas a través de las elecciones locales y a dirigir la prestación de servicios públicos sin necesidad de control o dirección. Y correlativamente se establece la responsabilidad política de las autoridades locales y la obligación de colaborar con el tercer sector y con sus comunidades. Por último, se consagra el deber de ambos niveles de Gobierno de emplear adecuadamente el dinero de los contribuyentes y de involucrar a los vecinos y a las comunidades en la toma de decisiones y en el diseño de la prestación de servicios.

162. Las relaciones de cooperación de los Entes Locales ingleses se llevan a cabo, principalmente, de forma vertical, esto es, con las estructuras del Gobierno central. No es común que se potencie la cooperación intermunicipal, que apenas existe. Ello se debe a que, para la prestación de servicios, los municipios deben trabajar junto con el sector privado normalmente, pero no con municipios vecinos. Es más, forma parte de la tradición local la existencia de cierta competitividad entre los municipios. El Gobierno laborista ha tratado de potenciar la cooperación horizontal entre municipios, pero el modelo sigue asentado sobre relaciones verticales entre distintos planos de poder, con la excepción de los *Multi Area Agreements* –*vid. supra* § 141.¹⁸⁵

3.2. Gales

163. El proceso de *devolution* en Gales requirió una intensa participación de los gobiernos locales. La *Welsh Office* que precedió a la Asamblea Nacional Galesa no tenía experiencia en la elaboración de políticas propias. Se limitaba a ejecutar las políticas del Gobierno británico. Por ello, la nueva Asamblea necesitaba de la colaboración de los actores que tuvieran experiencia en la ejecución y elaboración de políticas públicas, en concreto, de las autoridades locales. Por ello, la Asamblea Galesa ha desarrollado una intensa relación con las autoridades locales especialmente en la

184 Wilson, *op. cit.*, p. 14.

185 J. Kelly, "The curious absence of inter-municipal cooperation in England", *Public Policy and Administration*, núm. 3, vol. 22, 2007, pp. 319-334.

gestión de la salud y del transporte. Puede decirse, por tanto, que en estas materias se produce un importante nivel de captura de la política galesa por parte de los intereses locales.¹⁸⁶

164. La cooperación entre los gobiernos locales y la Asamblea Nacional se canaliza a través de un “*Local Government Partnership Scheme*” que se publicó por primera vez en 2000. Este modelo pone de manifiesto el compromiso del Gobierno de promocionar la colaboración con los gobiernos locales –a los que considera representantes con legitimación democrática de una naturaleza similar al Gobierno de la Asamblea de Gales–.¹⁸⁷ La aprobación de este documento se preveía por el art. 113 (1) del *Government of Wales Act* de 1998.¹⁸⁸ El *Local Government Partnership Scheme* exige a la Asamblea Nacional tener en cuenta a los gobiernos locales en toda su actividad. Años después, y tal como establecía la *Government of Wales Act de 1998*, los gobiernos locales y el Gobierno galés han revisado conjuntamente el contenido del esquema de colaboración, lo que ha dado lugar al *Local Government Partnership Scheme* de 2004 (LGPS).¹⁸⁹ Este nuevo documento converge con las líneas de Gobierno publicadas en 2003: “*Wales, a better country – The Strategic Agenda of the Welsh Assembly Government*”.

165. En la actualidad este esquema de colaboración se incardina en el Consejo de Cooperación de Gales (*Partnership Council for Wales*) que se consagró en el artículo 72 del *Government of Wales Act* 2006 –aunque ya se preveía en el artículo 6 LGPS 2004– y que exige la participación de los gobiernos locales con el Gobierno galés. Este Consejo se reúne aproximadamente tres o cuatro veces al año y en él están representados: *county councils/county borough councils, Community and Town Councils, National Park Authorities, Police authorities, Fire and Rescue Authorities*. Las decisiones que adopta afectan a la aprobación de normas, a la determinación de formas de prestación de servicios, etc.¹⁹⁰ El Consejo de Cooperación es un órgano único en el Reino Unido. Se organiza en grupos de trabajo, cuyo modo de funcionamiento está previsto por un Protocolo aprobado por el propio Consejo el 22 de octubre de 1999. Su actuación se percibe como muy eficaz en el intercambio de perspectivas entre los representantes locales y regionales.¹⁹¹

166. De acuerdo con el LGPS 2004 el Gobierno de la Asamblea Galesa y los gobiernos locales deben actuar con transparencia y permitiendo la *accountability* de sus actua-

186 Jeffery, *op. cit.*, p. 61.

187 Así, el art. 4.1 LGPS 2004.

188 De acuerdo con este precepto, la Asamblea Galesa debía establecer un esquema que determinase cómo iba a sostener y promover el Gobierno local en Gales, en el ejercicio de sus funciones.

189 Disponible en internet: <http://new.wales.gov.uk/dsjlg/publications/localgov/partnership2004/scheme?lang=en>

190 La actividad del Consejo puede consultarse en: <http://new.wales.gov.uk/topics/localgovernment/partnership/council/agendas/28pcagenda?lang=en>

191 Jeffery, *op. cit.*, p. 62.

ciones. Ello implica que el Gobierno de la Asamblea debe consultar a los gobiernos locales cuando vaya a realizar cambios legislativos o en las políticas públicas que sean relevantes para las autoridades locales. Esas consultas se canalizarían a través del Consejo de Colaboración (*Partnership Council*) (art. 2.4 LGPS 2004).

167. Además, el Gobierno de la Asamblea debe consultar a las Asociaciones más representativas de Entes Locales (*Welsh Local Government Association, National Association for Local Councils, Wales Association of Community and Town Councils, North Wales Association of Town Councils, Association of Larger Local Councils* –o *One Voice Wales*– y los representantes de las autoridades de policía, bomberos y parques nacionales) en los asuntos que les afecten, con excepción de los asuntos que afecten a la seguridad nacional o que afecten a un único Gobierno local. En supuestos de afectación a un Gobierno local concreto, el Gobierno de la Asamblea consultará a las autoridades individuales, con el acuerdo previo de las asociación correspondiente (art. 6.5 LGPS 2004). El LGPS 2004 prevé, además, que el tiempo para realizar la consulta debe ser razonable, con el fin de que se pueda dar una respuesta suficientemente fundada. En concreto, se prevé un período de doce semanas para elaborar la consulta, o, en los casos en que no sea posible debido a los calendarios de la actividad parlamentaria, un período de, al menos, ocho semanas (art. 6.7 LGPS 2004).

168. En cuanto a las materias objeto de consultas, el artículo 6.9 LGPS 2004 se refiere a las siguientes:

- a) Asuntos financieros de relevancia para los gobiernos locales, incluyendo los acuerdos o directrices para la distribución de subvenciones entre los gobiernos locales.
- b) Preparación y planificación para la aplicación de la legislación de la Asamblea, incluyendo la legislación sobre las funciones de los gobiernos locales.
- c) Asuntos de carácter legislativo o de formación de políticas en Westminster o en la UE sobre asuntos de relevancia en el ámbito local, en los que el Gobierno tenga que ofrecer una visión general en foros internacionales, especialmente en el ámbito de la Unión Europea, el Comité de las Regiones y el Consejo de Europa.
- d) Los nombramientos de representantes de los Entes Locales en otros órganos, ya sea en Gales, el Reino Unido o a nivel internacional.

169. Asimismo, se prevé la colaboración con las asociaciones de gobiernos locales con el fin de recopilar información necesaria para la elaboración de políticas públicas (art. 6.11 LGPS 2004) y, en sentido inverso, con el fin de proporcionarles información suficiente sobre la actuación del Gobierno de la Asamblea (art. 6.12 LGPS 2004). En concreto, se establece el compromiso de que el Gobierno de la Asamblea no ofrezca información a los medios de comunicación antes que a los gobiernos locales (art. 6.18 LGPS 2004) y viceversa (art. 6.21 LGPS 2004).

170. Junto a esta forma de colaboración general entre el Gobierno de la Asamblea y los gobiernos locales, también se prevé la realización de acuerdos entre el Gobierno de la Asamblea y las autoridades locales, de forma individual, en relación con los estándares de actuación de las instituciones locales y la financiación, principalmente. En la práctica, estos acuerdos (*policy agreements*) han demostrado una gran eficacia, por ello se prevé la creación de una nueva generación de acuerdos que se enmarquen en las líneas generales de actuación del Gobierno de la Asamblea, y que deben ser objeto de inspección anual con el fin de comprobar su cumplimiento (art. 3.2 LGPS 2004). Además, el LGPS 2004 promueve la colaboración entre las autoridades locales. En concreto, establece la necesidad de que las autoridades locales colaboren con los *community and town councils*, para asegurar la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios (art. 4.2). El LGPS 2004, también se fija en los mecanismos de control de la actuación de los gobiernos locales. Así, establece que el Gobierno de la Asamblea debe articular una serie de controles externos que garanticen una alta calidad en la prestación de servicios. En este sentido, el Gobierno de la Asamblea, la Asociación del Gobierno Local Galesa (*Welsh Local Government Association*) y la *Audit Commission* han establecido un "*Improvement Protocol*" de tres vías. La Asamblea trabaja con inspectores de servicios y con la Comisión para la Administración Local de Gales (*Commission for Local Administration in Wales*) –regulada en el artículo 68 LGA 2000– para garantizar altos estándares de calidad en los gobiernos locales. Para ello se llevan a cabo tres tipos de actividades (art. 5.3 LGPS 2004):

- a) Promover las buenas prácticas mediante sistemas y procedimientos de auditoría, ofreciendo ejemplos de cuál es la mejor práctica.
- b) Complementar a los gobiernos locales, permitiendo una autoevaluación.
- c) Ofrecer un mecanismo independiente de investigación de las alegaciones del mal funcionamiento o mala actuación de miembros locales electos o de personal al servicio de los gobiernos locales.

171. En los casos en que un Gobierno local o un servicio local no esté funcionando con unos estándares adecuados, el Gobierno de la Asamblea trabajará con el ente afectado o con otros entes como la Asociación de Gobierno Local Galesa, *Syniad* o la Agencia de Desarrollo y Mejora, los inspectores de servicios y la Comisión Auditadora con el fin de garantizar una mejora de acuerdo con el *Wales Programme for Improvement* (art. 5.5 LGPS 2004). Este programa de mejora se introdujo en 2002 como un medio de estimular la mejora de la prestación de servicios en el ámbito local. Posteriormente se aprobó un nuevo *Wales Programme for Improvement Guidance to Local Authorities* en 2005.

3.3. Escocia

172. En Escocia, los gobiernos locales ejercieron una presión fundamental para propiciar el proceso de *devolution*. Sin embargo, las autoridades locales no preveían un

cambio fundamental en las relaciones con el Gobierno regional.¹⁹² La dependencia del Gobierno regional con respecto a las autoridades locales es mucho menor que en Gales. La *Scottish Office*, sucedida por el ejecutivo escocés, tenía una capacidad de desarrollo de políticas públicas mucho mayor que en Gales. Por ello, había una necesidad menor de incluir a las autoridades locales en la formulación de políticas propias. Ahora bien, los lazos entre los gobiernos locales y el Gobierno escocés también son estrechos. Existen intensas relaciones entre los políticos locales –especialmente del Partido Laborista– y el ejecutivo escocés; además un importante número de los miembros del Parlamento Escocés son concejales. Puede decirse que la política escocesa se comparte entre los actores locales y regionales.¹⁹³

173. En Escocia no existe un Departamento dedicado a los gobiernos locales como en Inglaterra y Gales. El Departamento de Desarrollo Ejecutivo Escocés (*Scottish Executive Development Department, SEDD*), está a la cabeza en las responsabilidades sobre el Gobierno local, pero esta materia está dispersa entre distintos departamentos:¹⁹⁴

- SEDD: que es responsable para gobiernos locales y finanzas, vivienda, planificación urbanística, gestión de los fondos estructurales de la UE, carreteras, transporte, planificación y edificación.
- ELDD (*Scottish Executive Enterprise and Lifelong Learning Department*): que es responsable para el desarrollo económico e industrial, y para el turismo.
- SEERAD (*Scottish Executive Environment and Rural Affairs Department*): es responsable para Medio Ambiente, asuntos rurales, desarrollo económico e industrial y turismo.
- SEED (*Scottish Executive Education Department*): es responsable para educación preescolar y escolar, infancia y juventud, turismo, cultura y deporte.
- SEHD (*Scottish Executive Health Department*): política de trabajos sociales, servicios sociales y voluntariado.
- FCSD (*Finance and Central Services Department*): es competente en las relaciones con los gobiernos locales, especialmente, en la orientación a los municipios en materia financiera.

174. Al mismo tiempo que en Inglaterra y Gales, también en Escocia se ha celebrado un *Concordat* 2007 entre el Gobierno escocés y la asociación escocesa de autorida-

192 Jeffery, *op. cit.*, p. 59.

193 *Ibidem*, p. 61.

194 McCollen, *op. cit.*, p. 28.

des locales (COSLA) que pretende establecer el marco para sus relaciones y fijar objetivos concretos con respecto al sistema de financiación local durante los ejercicios 2008-2009 y 2010-2011. Puede apreciarse, por tanto, la buena comunicación existente en las relaciones entre el nivel de Gobierno local y el Gobierno escocés.

3.4. Excurso: valoración del proceso de *devolution* en Escocia y Gales

175. La estrecha relación existente entre las autoridades locales y los gobiernos galés y escocés se explica por la intensa participación de las primeras en el desarrollo del proceso de *devolution*.

- a) El grupo que aúna a los gobiernos locales escoceses, COSLA (*Convention of Scottish Local Authorities*), jugó un papel fundamental en la Convención Constitucional Escocesa –el ente que organizó la plataforma previa a la *devolution* en Escocia y que diseñó el marco institucional que se instauraría tras 1997. De este modo se fue introduciendo una cultura de la cooperación entre el Parlamento y los gobiernos locales que debía incrementar el margen de discrecionalidad de las autoridades locales (Convención Constitucional Escocesa 1995, 16-17). Esos extremos llegaron a manifestarse en la *Scotland Act 1998*.
- b) En Gales, el papel del Gobierno local fue todavía más importante que en Escocia. La *devolution* no tenía un apoyo similar al de la sociedad escocesa. El electorado galés había votado en contra del proceso de *devolution* en 1979 y el margen de victoria del sí en la campaña de 1997 era muy pequeño. Por ello, el Gobierno del Reino Unido trató de persuadir a los líderes de los gobiernos locales para que les ofrecieran apoyo de cara al referéndum. Como contrapartida el Gobierno británico debía mejorar la situación de los gobiernos locales en Gales.¹⁹⁵

176. En la actualidad, la valoración del proceso de *devolution* en Escocia y Gales con respecto a los gobiernos locales es muy positivo. Se ha mejorado el acceso de las autoridades locales a los gobiernos regionales que se muestran más abiertos y permeables a las influencias locales.¹⁹⁶ Ahora bien, lo cierto es que las estructuras de colaboración y la existencia de mayor interdependencia no se han conectado necesariamente con la protección de la autonomía de los gobiernos locales. En conjunto, se considera que el nivel de discrecionalidad de los gobiernos locales sigue siendo equivalente al que tenían antes del proceso de *devolution*. Tal y como se preveía, las relaciones entre los gobiernos locales y el centro no cambian tanto en el marco de un proceso de *devolution*.¹⁹⁷ Lo positivo está entonces en la colaboración de los gobiernos locales para definir políticas públicas que acaban ejecutando en materias como educación, vivienda y desarrollo económico. La *devolution* no ha supuesto un cam-

195 Jeffery, *op. cit.*, pp. 60-61.

196 *Idem*.

197 King, *op. cit.*, p. 169.

bio en la intensidad de los controles. Se siguen manteniendo estrechos controles mediante estándares de actuación fijados estatutariamente, o controles sobre el gasto y la calidad de los servicios prestados.¹⁹⁸ Pero la *devolution* sí ha implicado un proceso de toma de decisiones más inclusivo y participativo. Las palabras clave son “inclusividad” y “codeterminación”. No cambia tanto lo que se hace, sino cómo se hace. La *devolution* ha dado la oportunidad de reconectar los gobiernos locales con los (nuevos) gobiernos nacionales, después del periodo conservador de 1979-1997.¹⁹⁹

3.5. Irlanda del Norte

177. En Irlanda del norte el Gobierno local es atípicamente débil. Las 26 autoridades locales organizadas en un solo nivel desde 1973 tienen un papel menor en la prestación de servicios (limpieza de las calles, recogida de basuras, cementerios y crematorios, turismo, ocio y desarrollo económico), en la regulación de los servicios de construcción y en la protección del medio ambiente. Entre 2002-2003 sólo el 3,4% del gasto público se había realizado por los gobiernos locales (frente al 36,3 % en Escocia) y sólo 10.000 personas eran empleados de los municipios (frente a las 300.000 personas de Escocia). Esta forma limitada de Gobierno local se explica en gran medida por la intensificación de la violencia entre las comunidades religiosas en los años 70. Precisamente para evitar las tensiones entre las comunidades y la discriminación en la prestación de servicios todos los servicios públicos pasaron a administrarse directamente por la *Northern Ireland Office* del Gobierno británico o por agencias ejecutivas y *quangos*.²⁰⁰ En esos casos, los gobiernos locales sólo participan en la toma de decisiones mediante la realización de consultas. Las materias afectadas por estas consultas son: educación, servicios sociales, vivienda, policía, bomberos, bibliotecas, transporte, planificación, carreteras, aguas, conservación del medio natural, estándares de comercio, alcantarillado y alumbrado. Además, los concejales se nombran en ocasiones como miembros de los entes que gestionan estas materias: *Education and Library Boards, Road Safety Committees, etc.*

178. En el futuro se pretende profundizar en la *devolution* y potenciar el papel de las autoridades locales como prestadoras de servicios. Para ello, probablemente será necesaria una nueva reestructuración de la planta municipal. Para mejorar la prestación de servicios se necesitan menos autoridades locales más grandes que puedan asumir un mayor catálogo de funciones. Pero Irlanda del Norte, con cerca de 1,65 millones de habitantes, tiene una mayoría de municipios de pequeñas dimensiones, exceptuando a Belfast y alguna ciudad más. La racionalización territorial se encuentra, además, con la oposición de la Asociación de Gobierno Local de Irlanda del Norte (NILGA). El grado de identificación de los ciudadanos con estos municipios es muy elevado.²⁰¹

198 Jeffery, *op. cit.*, p. 63.

199 *Idem*.

200 *Ibidem*, p. 68.

201 *Ibidem, op. cit.*, p. 69.

4. Participación de las asociaciones de autoridades locales en niveles supralocales de Gobierno

4.1. Inglaterra y Gales

179. La asociación más importante a nivel nacional es la *Local Government Association* (LGA), que se creó el 1 de abril de 1997. De este modo se unificaron las tres asociaciones existentes hasta el momento que representaban los tres tipos principales de autoridades: condados, municipios metropolitanos y municipios de primer nivel (distritos). Esta nueva Asociación convive con las asociaciones específicas de Gales, Escocia, Irlanda del Norte y Londres (*Association of London Government*, ALG).

180. Su función consiste en promover los intereses de las autoridades locales inglesas y galesas –un total de cerca de 500–.²⁰² Estas autoridades representan a cerca 50 millones de personas y tienen un poder de gasto de cerca de 47 billones de libras al año en la prestación de servicios. La asociación a la LGA es voluntaria. Se trata de una organización de representación de intereses (*lobbying organisation*). La LGA se compone de todo tipo de Entes Locales: condados (*county councils*), distritos metropolitanos (*metropolitan district councils*), autoridades unitarias inglesas (*English unitary authorities*), municipios londinenses (*London boroughs*), distritos de condado (*shire district councils*) y autoridades unitarias galesas (*Welsh unitary authorities*); pero también representa a las autoridades del cuerpo de bomberos, de la policía de los parques nacionales y del transporte de pasajeros.²⁰³ La Asociación del Gobierno Local Galés (WLGA) también es parte de la LGA, pero dispone de plena autonomía en los asuntos relacionados con Gales.²⁰⁴

181. La LGA colabora con los *central bodies* con el fin de promover un mejor Gobierno local. Además, el *Framework for Partnership– the Central/Local Accord*, 1997 establece el marco de las relaciones entre los gobiernos central y locales, fijando los principales compromisos del Gobierno y la LGA. En el *Central-Local Concordat 2007* se establece la renovación del *Central-Local Partnership*, programando su convocatoria de forma regular y atribuyéndole la obligación de velar por el cumplimiento del acuerdo.

182. De forma paralela a la LGA, en el ámbito regional también existen asociaciones de gobiernos locales. Estas asociaciones pretenden promover los aspectos regionales de los programas y las políticas gubernamentales. Hay un total de 13

202 Más información: www.lga.gov.uk

203 Los datos concretos sobre el número de miembros de cada uno de este tipo de entidades en: <http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pagelD=21575>

204 Más información sobre la asociación en: www.wlga.gov.uk

asociaciones de este tipo, que coinciden con los límites territoriales de las regiones. Excepto la Región del *South East* de Inglaterra, el resto de regiones tienen una única asociación de gobiernos locales.²⁰⁵

4.2. Escocia

183. En Escocia, la Convención de Autoridades locales Escocesas (*Convention of Scottish Local Authorities*, COSLA) reúne a 31 de los 32 municipios escoceses. COSLA fue establecida en 1975 por los propios municipios y ha sido tradicionalmente el nexo de unión entre los municipios escoceses y el legislador competente en Gobierno local (antes el Parlamento de Westminster y, en la actualidad, el Parlamento Escocés).

184. COSLA y el Ejecutivo escocés suelen describir su relación como *partnership*. Sin embargo, lo cierto es que el ejecutivo escocés tiene un papel dominante. La mayor parte de las iniciativas legislativas están dominadas por el ejecutivo y los municipios tienen que luchar para conseguir que su opinión se tenga en cuenta de alguna manera. No obstante, cuando el ejecutivo programa la aprobación de una nueva legislación, consulta a los representantes de los intereses afectados, lo que incluye, en su caso, a las autoridades locales y a COSLA.²⁰⁶

185. También COSLA ha firmado un *Concordat* en 2007 junto al Gobierno escocés. Este acuerdo establece el marco de las relaciones entre los dos niveles de poder y, además, fija objetivos concretos en materia de financiación, lo que pone de manifiesto la importancia de la relación entre COSLA y el nivel superior de poder y su capacidad de negociación.

186. Además, junto a COSLA hay que mencionar la *Association of Scottish Community Councils* que se creó en 1994 con el fin de representar los intereses de los Consejos de comunidades frente a las autoridades locales superiores.

4.3. Irlanda del Norte

187. En Irlanda del Norte, los 26 *councils* forman parte de la *Northern Ireland Local Government Association* (NILGA).²⁰⁷ Esta asociación representa a los gobiernos locales y facilita las relaciones con el Gobierno de Irlanda del Norte, además de promover el desarrollo del ámbito local.

205 Más información en: <http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pagelId=14167>

206 McCollen, *op. cit.*, p. 28.

207 www.nilga.org

VI. DEMOCRACIA LOCAL

1. La reforma laborista

188. La elección del Gobierno Laborista en 1997, supone el inicio de un nuevo ciclo en el desarrollo de una diferente aproximación a la reforma del gobierno local en Gran Bretaña. En esos momentos, se había convertido en un análisis común el afirmar que el gobierno local es una institución que había sufrido, tras los sucesivos gobiernos conservadores desde 1979, una pérdida de poderes y responsabilidades. El énfasis eficientista se inicia a finales de los años 70. Con la victoria del Partido Conservador en 1979, Margaret Thatcher optó, en un contexto de crisis económica y ante la necesidad de controlar el gasto, por una política de adelgazamiento del gobierno local, de incremento de su dependencia del centro y de aumento de la presencia del sector privado en la prestación de servicios. Su sucesor John Major, también conservador, puso el acento en una mejora de la eficiencia de la administración local. Estas políticas se concretaron en la denominada *agentization*, es decir, la creación de agencias del Gobierno central a las que se transfirieron un buen número de responsabilidades residentes antes en los gobiernos locales, la privatización de algunos servicios, la utilización de *quangos* para reemplazar a las autoridades locales en la prestación de otros servicios, la introducción de la obligatoriedad del concurso entre empresas privadas y la misma corporación municipal para adjudicar la prestación de servicios y la pretensión de introducir instrumentos del marketing haciendo que los ciudadanos sean tenidos en cuenta como lo son los clientes en las empresas privadas.²⁰⁸

189. Junto a esta debilidad del sistema político local, el nuevo Gobierno Laborista identifica un grupo de problemas en torno a la indiferencia del electorado con respecto a la política local: dificultad en reclutar a elites políticas, un bajo interés por la política local, una escasa utilización de los instrumentos formales puestos a disposición del ciudadano para intervenir en la vida pública local y, en general, la desafección política que ha llevado a la preocupación por la crisis de la democracia local.²⁰⁹ Las

208 E. del Pino y C. Colino, *Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)*, Documentos de Trabajo, CSIC, Unidad de Políticas Comparadas, núm. 6, 2007, p. 7. Afirmaciones similares en G. Stoker, "New Labour and Local Governance in Britain", en J. Caulfield y H. O. Larsen, (eds.), *Local Government at the Millennium*, Leske+Budrich, Opladen 2002, p. 28.

209 Pino y Colino, *op. cit.*, p.6. Todo ello en el *Libro Blanco del Gobierno sobre el Gobierno Local Moderno (Modern Local Government: In Touch with the People, London: Department of the Environment, Transport and Regions, 1998)*. Este Libro Blanco contiene los principales elementos de la agenda laborista de la reforma local, que se concreta, en términos generales, en lo siguiente: adopción de nuevas estructuras políticas en los ayuntamientos, con un profundo cambio en la cultura de las

elecciones atraen un escaso interés del público y las estructuras decisorias del gobierno local son inadecuadas e invisibles para el público. Así, la participación en las elecciones locales gira en torno al 40% del electorado, e incluso menos.²¹⁰ Esta baja visibilidad, y la falta de capacidad de los representantes electos y el desinterés público por la política local, representan un obstáculo para el ejercicio de un auténtico liderazgo por los gobernantes locales.

190. Por todo ello, desde el Gobierno Laborista se apuesta por impulsar la llamada “Gobernanza local” (*Governance*), gobernación cooperativa o en red. La Gobernanza implica aceptar los límites de la acción estatal y aumentar la participación del sector privado y de los ciudadanos individuales en la resolución de los problemas sociales. Supone una apuesta por alcanzar el fin de la tradicional gestión directa (*in-house*) de la provisión de servicios e implica procesos de negociación, de consenso, que reconocen una legitimidad que no está únicamente limitada a los representantes democráticamente elegidos. Para la gobernanza, el gobierno local debería asumir un papel clave como líder “facilitador”. En definitiva, sugiere una apertura profunda del Gobierno local a la sociedad.

2. Sistema electoral de los Consejos locales

191. La elección por los ciudadanos de los gobiernos locales se introdujo mediante la *Municipal Corporations Act 1835* –también conocida como la Ley de Reforma Municipal–, que estableció municipios corporativos (*corporate boroughs*) elegidos directamente por los ciudadanos en Inglaterra y Gales. De este modo se suprimieron las corporaciones medievales *self-electing* que habían perdido todo crédito social. Los nuevos municipios debían ser auditados por el Gobierno y contar con un tesorero y un gerente municipal que no formaban parte del Consejo Local. Este modelo se ha

autoridades; medidas de fomento de la democracia local; medidas relativas a la prestación de servicios; un paquete de nuevos poderes y responsabilidades para las autoridades locales; medidas que garanticen más libertad e independencia para las autoridades locales. En el Libro Blanco *Strong and Prosperous Communities* (2006-2007), se insiste en esta línea, poniendo el acento en “las personas y familias”. Como objetivo se plantearevitalizar las autoridades locales, trabajando con sus socios, para reformar los servicios públicos en torno a los ciudadanos y las comunidades que los utilizan. Se insiste en la participación y colaboración privada, reduciendo el control del Gobierno central, permitiendo a los ciudadanos y las comunidades, que desempeñen su parte. Según confiesa el propio Libro Blanco, se plantea un programa de cambio radical, aunque está firmemente enraizado en la experiencia de lo que funciona.

210 Stoker, *op. cit.*, p.31, que también cita el Libro Blanco del Gobierno sobre el *Modern Local Government*. También reflejan los bajos índices de participación, Pino y Colino, *op. cit.*, p. 6. Sobre cifras de participación, ver tabla 3 de este trabajo. Igualmente, Wilson y Game, *op. cit.*, pp. 233 y ss., con un cuadro (p. 234) en el que refleja una participación muy baja comparada con la de otros países de la Europa Occidental y comparada con la de las elecciones generales. Estos autores, además, proponen tres tipos de reformas que podrían incrementar el interés y la participación en las elecciones locales, relativas a las siguientes cuestiones: impuestos locales, sistema electoral y sistemas de votos (pp. 238 y ss.).

mantenido en las leyes posteriores. En la actualidad, el régimen electoral local se regula en diferentes leyes a partir del proceso de *devolution*. Las principales son las siguientes:

- a) Para las autoridades locales de Inglaterra y Gales –condados, municipios, municipios londinenses, autoridades unitarias, parroquias y comunidades–, la *Local Government Act 2000* regula la elección del alcalde (arts. 39-44), así como la elección de los miembros del Consejo (arts. 84-89).
- b) En Escocia, el régimen electoral local se contiene en la *Local Government (Scotland) Act 1994* (arts. 5-6), reformada por la *Scottish Local Government (Elections) Act 2002* y la *Local Governance (Scotland) Act 2004*.
- c) En Irlanda del Norte, las elecciones locales se regulan en la *Electoral Law Act (Northern Ireland) 1962*. En la actualidad, la reestructuración de la planta local norirlandesa va acompañada de un cambio en las circunscripciones electorales que se ha llevado a cabo mediante la *Local Government (Boundaries) Act (Northern Ireland) 2008*; así como un cambio en la fecha de celebración de los comicios mediante la *Postponement of Local Elections (Northern Ireland) Order 2009*.

192. De la extensa gama de fórmulas electorales que se aplican en las elecciones municipales,²¹¹ en el Reino Unido, el sistema empleado en Inglaterra y Gales es el mayoritario a una sola vuelta: el candidato (o los candidatos, cuando la circunscripción es plurinominal) que recibe(n) más votos es (son) elegido(s). Esto es, han optado por un sistema mayoritario (el conocido *first past the post*).²¹² En Escocia e Irlanda del Norte, por el contrario, se aplica el sistema de voto único transferible (*Single Transferable Vote*).²¹³ En cualquier caso, no se plantea la existencia de la barrera mínima. Esto es, la regla según la cual los partidos que obtienen un número de votos inferior a un cierto porcentaje o número absoluto quedan excluidos del reparto de escaños.

193. En el Reino Unido, los concejales se eligen para representar a una unidad geográfica del municipio, el distrito electoral, denominado *ward* o *division*, que, casi siempre, tienen uno, dos o tres consejeros y celebran elecciones separadas con un escru-

211 Wilson y Game, *op. cit.*, pp. 230-231, analizan las modalidades posibles de votos y las ventajas y desventajas de adoptar uno u otro, afirmando la inevitabilidad de la reforma electoral del Gobierno local, optando por un modelo más proporcional.

212 J. Magre Ferran, *Els sistemes electorals municipals a la Unió Europea*, Diputación de Barcelona, 2002, p. 17. Ver tabla sobre sistema de distribución de regidores en p. 18.

213 CDLR (Comité para la Democracia Local y Regional), Consejo de Europa, *Sistemas electorales y modos de escrutinio en el nivel local*, aprobado en su reunión del 1 al 4 de diciembre de 1998, traducido por J. M. Rodríguez Álvarez y J. M. Canales Aliende, y publicado por el Ministerio de Administraciones Públicas, 2001, p. 68.

tinio mayoritario a una vuelta.²¹⁴ Los distritos electorales de los condados están representados por un único concejal. Los distritos electorales con más de un miembro (generalmente con dos miembros o tres) suelen situarse en las áreas urbanas, por ejemplo, en las autoridades unitarias, en los municipios de Londres y metropolitanos y en las partes urbanas. Los distritos electorales en las zonas rurales suelen tener un único miembro. Junto a lo anterior, el tamaño de la población es importante porque es el elemento determinante del número de escaños del Consejo/Pleno: a más población, más elevado el número de escaños. Aunque lo común en los países europeos es que esto venga determinado por ley, en el caso del Reino Unido, el número de escaños es fijado por el Ministerio de Medio Ambiente, Transportes y regiones (*Department of the Environment, Transport and Regions*), a propuesta de la Comisión de entidades locales (*Local Government Commission*).²¹⁵

194. La pregunta de cuándo se celebran las elecciones en el Reino Unido tiene una respuesta compleja. Muchas de las autoridades locales tienen elecciones completas (*whole council elections*) cada cuatro años, aunque no todas el mismo día. Un gran número de ellas se celebran el primer jueves de mayo. Conforme a esa regla, las pasadas elecciones municipales de Inglaterra, Gales y la Gran Autoridad de Londres se han celebrado el 1 de mayo de 2008.²¹⁶ Ahora bien, si un concejal muere o renuncia a su cargo antes del fin de su mandato, se celebran elecciones parciales en su distrito electoral (*byelection*) con el fin de elegir a un sustituto. Por su parte, los *Metropolitan Districts* tienen elecciones parciales o por tercios y las *English Unitary Authorities* y los *Non-metropolitan Districts* pueden elegir: la mayoría de las autoridades urbanas eligen las elecciones por tercios, muchas del resto optan por las elecciones completas cada cuatro años y siete tienen elecciones por mitades.²¹⁷ En el caso de las elecciones por tercios, se celebran anualmente durante tres años, sin que se produzcan en el cuarto. También en estos casos la duración del mandato es de cuatro años.²¹⁸ En esta línea, la *Local Government and Public Involvement in Health Act* 2007 ha introducido la posibilidad de que los *district council* cambien su modelo de elección por mitades o tercios, a elecciones de todos los miembros del Consejo Local (arts. 31-54). Además, regula los años en que deben realizarse las elecciones por mitades (art. 45) y por tercios (art. 47). Además, en Irlanda del Norte, las elecciones lo-

214 CDLR, (Comité para la Democracia Local y Regional), *Sistemas electorales y modos de escrutinio en el nivel local*, p. 43. En relación con Irlanda, la *Local Government (Boundaries) Act (NI) 2008*, establece que, para las elecciones locales, el territorio se divide en 11 distritos y estos, a su vez, en *wards*; para Escocia, la *Local Governance (Scotland) Act 2004*, establece los *electoral wards* y el número de concejales por cada uno, con remisión a la *Local Government (Scotland) Act 1973*, art. 65.

215 CDLR, *Sistemas Electorales y modos de escrutinio en el nivel local*, *op.cit.*, p. 41.

216 Más información en: <http://www.electoralcommission.org.uk/elections/elections2008.cfm>

217 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 228.

218 CDLR, *Sistemas electorales y modos de escrutinio en el nivel local*, p. 44. *Local Government Act*, art. 85. Una apuesta por la uniformidad en el sistema de elección y la celebración de un único *Local Election Day* en Wilson y Game, *op. cit.*, p. 227 y 229, que recoge, además, la postura favorable a la adopción de esta medida de la *Electoral Commission*.

cales previstas para 2008 se han pospuesto con el fin de realizar algunas reformas en la planta y la organización local. Así se ha dispuesto mediante la *Postponement of Local Elections (Northern Ireland) Order 2009*.

195. En Inglaterra y Gales hay cerca de 39.7 millones de electores²¹⁹ y 21.000 concejales que les representan. Al igual que sucede en las elecciones al Parlamento, para poder votar los electores deben figurar en el registro electoral que gestiona el funcionario del registro (*Electoral Registration Officer*) y para aparecer en el registro hay que estar legitimado para votar. El derecho a ser registrado para las elecciones se recoge en la *Representation of the People Act 1983*, en la redacción dada por la reforma de 2000 (sec.1). Es el *Electoral Registration Officer* el que debe requerir al elector para que complete sus datos, confirmando su residencia en el área electoral. Esta cuestión ha sido objeto de una modificación legal recogida en la *Electoral Administration Act 2006* (arts.1-13). En Escocia el registro de votantes y la organización de la Administración electoral se regula en la *Local Electoral Administration and Registration Services (Scotland) Act 2006*. Y en Irlanda del Norte, el registro de electores se regula por la *Elected Authorities (Northern Ireland) Act 1989* (sec. 2) y la *Electoral Fraud (Northern Ireland) Act 2002*, aprobada por Westminster. Además, hay que tener en cuenta que se reguló temporalmente en la *Electoral Registration (Northern Ireland) Act 2005*, también aprobada por el Parlamento británico, que establecía algunas excepciones a la regulación general del artículo 10 A de la *Representation of the People Act 1983*.

196. El sufragio activo se reconoce a los vecinos, esto es, los votantes deben residir en el término municipal, tener la nacionalidad británica o ser ciudadanos de Irlanda²²⁰ o de la Unión Europea, tener más de 18 años y no estar sujeto a ninguna causa de incapacidad jurídica [*Representation of the People Act 1983*, en la redacción dada por la reforma de 2000 (sec. 2)]. Además, no se puede votar por varias razones, como estar condenado por ciertos delitos, en los supuestos de incapacidad legal para votar previstos en la *Representation of the People Act 1983* (art. 202) y en la *Elected Authorities Act 1989* (art. 10), para Irlanda de Norte, en la redacción dada para ambas por la reforma de la *Electoral Administration Act 2006*.

197. La concesión a los inmigrantes del derecho de sufragio ha desatado un enorme debate en el ámbito europeo, tras la instalación en su territorio de millones de extranjeros. Las soluciones que los diferentes países han aportado van desde el reconocimiento universal del derecho de sufragio activo y pasivo en el ámbito municipal, hasta llegar a aquellos que parten de la no concesión de derechos políticos a los ex-

219 Más datos en: <http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pagelid=13890>

220 La *Elected Authorities (Northern Ireland) Act 1989*,(art. 1) establece que una persona tiene derecho a votar como elector en una elección local en cualquier distrito electoral, si (a) es residente allí en la fecha y era residente en Irlanda del Norte durante los tres meses anteriores; (b) en esa fecha y en la fecha de la elección: no está sujeto a ninguna incapacidad legal de voto, y es un ciudadano de la *Commonwealth* o ciudadano de la República de Irlanda; y (c) es de la edad de dieciocho años o más en la fecha de la elección.

tranjeros. En el caso del Reino Unido, se ha optado por el reconocimiento sólo en el ámbito de su comunidad cultural o histórica, esto es, el reconocimiento de sufragio a ciudadanos de los países de la *Commonwealth* y de los territorios que dependen del Reino Unido residentes en éste.

198. Para facilitar el ejercicio del derecho de voto a los que tienen dificultades para presentarse a las mesas electorales, se han previsto especialidades legislativas. Así, en concreto, se prevé el voto por correo²²¹ y el voto con asistencia por una persona de confianza y mediante representante, en caso de enfermedad o por razones profesionales o de servicio que imposibiliten ejercer el voto directamente [*Representation of the People Act 1983*, en la redacción dada por la reforma de 2000 (art. 7, 7A, 13)]. Además, desde las elecciones locales de mayo de 2000 –por previsión de la *Representation of the People Act 2000* (arts. 10 y 11)—²²² se están llevando a cabo experiencias piloto sobre el voto electrónico, la posibilidad de votar días diferentes de la semana y en diferentes lugares, sobre el voto anticipado, el voto en casa, el voto en hospitales, dependencias sanitarias, cárceles, etc.²²³ Sin embargo, estos intentos de reforzar los mecanismos electorales de la democracia representativa no parecen conllevar, de una manera clara, un incremento de la participación.²²⁴

199. Al igual que sucede con el derecho de sufragio activo, los factores que determinan normalmente las condiciones de elegibilidad son tres: la edad, la nacionalidad y la residencia. La *Local Government Act*, 1972 (art. 79) determina las condiciones que deben reunir los candidatos a concejal. Para presentarse como candidato a las elecciones se impone el umbral de los 18 años (bajando de los 21 años, en la *Electoral Administration Act 2006*) y figurar en el registro electoral de la autoridad del área a la que se quiere concurrir [*Electoral Administration Act 2006* (arts. 1-13)]. Además, se prevén condiciones alternativas a la residencia y se admite, para ser candidato, que sea propietario inmobiliario en la entidad local, o que desarrolle en ella la actividad profesional principal, al menos durante un año.²²⁵

200. Los empleados de las autoridades locales no pueden presentarse a las elecciones en el lugar en el que desempeñen su trabajo. Es más, los empleados locales que

221 Sobre el voto por correo y su relación con sospechas de aumento en el fraude electoral en Gran Bretaña, S. Wiks-Heeg, *Purity of Elections in the UK. Causes for concern*, The Joseph Rowntree Reform Trust LTD, 2008. Esta cuestión también está presente en Wilson y Game, *op. cit.*, p. 227.

222 Para Escocia, también se prevén estas experiencias en la *Scottish Local Government (Election) Act 2002* (art. 5 y 6).

223 CDLR (Comité Director para la Democracia Local y Regional), Consejo de Europa, *La participación de los ciudadanos en la vida pública local*, aprobado durante su reunión del 7 al 9 de 2000 y publicado por el INAP, 2001, pp. 36 y 86. Estas experiencias también son citadas por Wilson y Game, *op. cit.*, pp. 229 y 240.

224 Pino y Colino, *op. cit.*, pp. 8-9.

225 Para Irlanda del Norte la *Elected Authorities Act 1989* (art. 3) prevé el requisito adicional de que el candidato realice una declaración en contra del terrorismo.

tengan una responsabilidad de gestión intermedia o superior no pueden presentarse a las elecciones de ningún municipio. Tampoco pueden presentarse a las elecciones las personas que incurran en insolvencia, que hayan sido condenadas por corrupción o prácticas ilegales, o que hayan sido sentenciadas a más de tres meses de prisión en los 5 años anteriores. En cuanto a las incompatibilidades para ser elegible, en el Reino Unido no existen normas que afectan a la acumulación de mandatos electivos, ya sean directos o indirectos.

3. Elección directa de los alcaldes

201. La idea de que a los habitantes de una organización local se les debe permitir seleccionar a su principal líder local, a su alcalde, a través de un voto popular directo, parece que se ha ido asentando de una manera intensa en toda Europa.²²⁶ En Gran Bretaña, tradicionalmente la elección del alcalde es indirecta, salvo el caso del “Gran Londres” (área metropolitana de Londres, *Greater London Council*), donde es directa. Sin embargo, en 2000, el Gobierno laborista dirigido por Tony Blair aprobó la Ley de Administración Local de 2000 (*Local Government Act*), que introdujo la opción de alcaldes elegidos directamente por las autoridades locales en Inglaterra y Gales –que se reforma en este punto por la *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* (art. 66)–. En su sección 42 se describe el método de elección de un alcalde elegido directamente. Es, normalmente, el sistema complementario de voto, a menos que haya menos de tres candidatos, en cuyo caso se usa el sistema de mayoría simple. En el sistema complementario de voto, el elector tiene dos votos: la primera preferencia de voto para el elector del candidato preferido, y un segundo voto para el elector la segunda preferencia, entre los candidatos restantes.²²⁷ Esta regulación general se ha completado por instrumentos estatutarios como la *Local Authorities (Mayoral Elections) (England and Wales) Regulations 2007*.

202. Los cambios fueron alentados por el Gobierno central, pero, por lo general, se exige requerimiento local y pedir la ratificación por referéndum. La iniciativa la toma el Consejo Local o una petición firmada por el 5% de los electores relativa a la elección del alcalde. Hasta la fecha se han registrado 37 referendos sobre la posibilidad de establecer un alcalde elegido directamente: doce han sido aprobadas y 25 recha-

226 H. O. Larse, “Directly Elected Mayors— Democratic Renewal or Constitutional Confusion?”, en Caulfield y Larsen (eds.), *op. cit.*, p. 111.

227 En el Cuadro 2 de la *Local Government Act* se especifica el procedimiento para la elección del alcalde en el marco del sistema complementario de voto. Si un candidato recibe más de la mitad de la primera preferencia de votos emitidos, es el candidato ganador. De lo contrario, todos, menos los dos candidatos que recibieron el mayor número de votos de primera preferencia, se eliminan. La segunda preferencia de votos se añade al total de votos de los candidatos, y el candidato con el mayor número de votos total es elegido alcalde. El citado Cuadro 2 también establece los procedimientos para hacer frente a una igualdad de votos en cualquier etapa del proceso.

zadas por los votantes. Aunque Gales se incluye en la legislación, sólo una autoridad galesa (*Ceredigion*) ha celebrado un referéndum sobre esa propuesta, que fue rechazada. Además del alcalde de Londres, doce distritos en Inglaterra tienen ahora alcaldes elegidos de manera directa, con poderes reales y un gabinete de asesoramiento que les sirve de apoyo: Bedford (Partido Independiente), Doncaster (Partido Laborista), Londres (Partido Conservador), Hackney (Partido Laborista), Hartlepool (Partido Independiente), Lewisham (Partido Laborista), Mansfield (Partido Independiente), Middlesbrough (Partido Independiente), Newham (Partido Laborista), North Tyneside (Partido Laborista), Stoe-on-Trent (Partido Laborista), Torbay (Partido Conservador) y Warford (Demócratas Liberales).

203. En octubre de 2006 se aprobó el Libro Blanco *Strong and Prosperous Communities*, en el que se propuso, para el futuro, que la exigencia de un referéndum para introducir el establecimiento de la elección directa del alcalde, se elimine en favor de una simple resolución del Consejo Municipal. También se propone avanzar hacia la elección directa de los gabinetes del Consejo.

4. En especial, el régimen electoral de Londres

204. El sistema de elección de los miembros de la Asamblea londinense es el denominado *Additional Member System*, que consiste en una combinación del modelo de *first past the post* y la representación proporcional de listas cerradas. Cada elector debe emitir tres votos: uno para el candidato a alcalde; otro para el candidato que vaya a ser miembro de la Asamblea en calidad de *Assembly constituency*; y un tercero para un miembro de la Asamblea que represente a Londres (art. 4 (1) GLAA 1999). En este último caso se elige entre los partidos políticos registrados que hayan enviado una lista de candidatos para ser miembros de la Asamblea de Londres o entre los individuos candidatos a ser miembro de Londres de la Asamblea (art. 4 (5) GLAA 1999). En cuanto a la periodicidad de las elecciones, la *Greater London Authority Act* (GLAA) 1999 estableció la celebración de elecciones el primer jueves de mayo cada cuatro años (art. 3 (2) GLAA 1999).

205. Por otro lado, la *Greater London Authority Act* 1999 introdujo por primera vez en Inglaterra el principio de la elección directa del alcalde a través de sufragio universal. Se utiliza el voto suplementario, es decir, el votante indica en una sola votación dos candidatos con un orden de prioridad.²²⁸ Por primera vez en la primavera de 2000, los londinenses fueron a los colegios electorales para elegir a su alcalde y Ken Livingston, el ex-dirigente del Partido Laborista, que se presentaba como independiente, fue el primer ganador.

206. Para ser candidato a alcalde o a miembro de la Asamblea hay que cumplir con los siguientes requisitos (art. 20 (2), (3) y (4) GLAA 1999): ser ciudadano de la

228 Magre Ferran, *op. cit.*, p. 14.

Commonwealth; ciudadano de la República de Irlanda; o un ciudadano de la Unión Europea. Además, hay que haber cumplido los 21 años; y reunir las siguientes condiciones: a) ser elector en el Gran Londres; b) haber tenido un inmueble en propiedad o como arrendatario en el Gran Londres durante los 12 meses previos a las elecciones; c) durante esos 12 meses haber tenido como único o principal lugar de trabajo el Gran Londres; d) y durante ese tiempo haber residido en el Gran Londres. Las causas de inelegibilidad relacionadas con la condición de empleado en la Autoridad (del Gran Londres) o con la circunstancia de haber sido declarado en bancarrota o condenado se recogen también detalladamente en la Ley (art. 21 GLAA 1999).

5. Administración electoral

207. La Comisión Electoral (*Electoral Commission*) ha asumido las tareas asignadas a las cuatro Comisiones Territoriales Parlamentarias (*Parliamentary Boundary Commissions*) y de las Comisiones de Gobierno Local (*Local Government Commissions*) de Inglaterra y Gales. Además, cuenta con sendas oficinas para el ejercicio de estas funciones en Escocia e Irlanda del Norte. Esta comisión es un órgano independiente creado por el Parlamento del Reino Unido, cuyo principal objetivo es velar por la integridad y la confianza del público en el proceso democrático y que tiene control sobre el desarrollo de las elecciones y referenda en el Reino Unido.²²⁹ Más en concreto, sus tareas consisten en realizar informes en torno a las convocatorias electorales; revisar la legislación electoral; promover la comprensión entre los ciudadanos de los asuntos electorales y políticos; la administración de los referenda; gestionar el registro de partidos políticos y supervisar los gastos y donaciones de los partidos políticos.²³⁰ Además, es responsable de la revisión de los límites de los distritos electorales y del número de concejales de cada autoridad local con el fin de garantizar cierta consistencia en el conjunto del territorio.

208. En relación con la financiación de las elecciones, por lo que se refiere al origen de los fondos, la Administración electoral es la encargada de verificar si los partidos y los candidatos tienen financiación por fondos públicos y/o por entidades locales. En el Reino Unido, no hay una financiación pública propiamente dicha de la campaña electoral. Por lo que se refiere a la financiación mediante fondos privados, la Comisión Electoral (*Electoral Commission*) tiene encomendado supervisar los gastos y donaciones de los partidos políticos, dentro de los umbrales y límites que para la financiación de los partidos establece la *Representation of the People Act 1983*, con las modificaciones de 2006. Además, en la actualidad, hay que tener en cuenta que existe un Proyecto de ley referido a los partidos políticos y las elecciones (*Political Parties*

229 Se puede consultar el último informe publicado por la Comisión, para el período 2007-2008: <http://www.electoralcommission.org.uk/about-us/achievements>.

230 Sobre la financiación de los partidos, *Representation of the People Act 1983*, con las modificaciones de 2006.

and Elections Bill) que sigue las indicaciones previstas en el Libro Blanco sobre financiación de los partidos de 2008 (*White Paper on Party Finance and Expenditure in the United Kingdom*).

6. Sistema de partidos: relación con el nivel nacional

209. Las elecciones locales británicas reúnen casi las mismas características que las elecciones parlamentarias: candidaturas de los principales Partidos (Conservador, Liberal y Laborista en Inglaterra, más nacionalistas –*Scottish National Party* y *Plaid Cymru*, principalmente– en los respectivos territorios) en cada distrito electoral. Aunque puede apreciarse una mayor presencia de partidos independientes que en el ámbito británico, casi todos los votos van a uno de los principales partidos. Así, en las elecciones locales de 2008 celebradas en Inglaterra y Gales puede apreciarse un triunfo considerable del Partido Conservador (con 3155 concejales) frente al Partido Laborista (con 2365 concejales) y al Partido Liberal Demócrata (con 1804). El Partido Nacionalista Galés no alcanzó más que 205 concejales sin llegar a controlar ninguna autoridad local, menos de la mitad de concejales obtenidos por partidos independientes. En el caso de Escocia, sin embargo, el resultado obtenido en 2007 es mucho más favorable al Partido Nacionalista Escocés que en el caso de Gales. El Partido Nacionalista Escocés obtuvo 15 concejales más que el Partido Laborista (348), y más del doble que el Partido Conservador (143), al que incluso superaron los concejales obtenidos por partidos independientes. En conclusión puede afirmarse, sin embargo, que el sistema de partidos con representación en las elecciones locales del Reino Unido es prácticamente el mismo que el que se obtiene en las elecciones generales. Además, de sus resultados suele hacerse una lectura en clave nacional, esto es, como si se hubieran emitido los votos en unas elecciones generales.²³¹ Como consecuencia, y en atención a estos estándares, estas elecciones locales pueden describirse, en gran medida, como “nacionales”.²³² Ahora bien, hay que tener en cuenta en este modelo el impulso a las candidaturas independientes que ha supuesto la introducción de la elección directa del alcalde, aunque se haya producido en un número muy limitado de autoridades locales.

210. La reforma del régimen local, emprendida por los laboristas desde su llegada al Gobierno en 1997, cuenta con la ventaja, para su efectiva implantación, de controlar un amplio porcentaje de los ayuntamientos (alrededor de la mitad) y gobernar en

231 Wilson y Game, *op. cit.*, pp. 225-226 y 241-243, que defienden una diferenciación entre elecciones locales y elecciones nacionales. Afirman que muchos votantes votan conscientemente de forma diferente en ambos tipos de elecciones con fundamento en los asuntos de interés local, más que en las cuestiones nacionales, y en función de la personalidad de los candidatos, más que por la adhesión fiel al partido. Además, apuesta por enfrentarse a unas reformas del régimen local que conducirían a que los candidatos locales y los asuntos propiamente locales cobrarían más protagonismo.

232 W. L. Miller, “Local elections in Britain”, en *Local Elections in Europe*, Institut de Ciències Polítiques I Socials, Barcelona, 1994, p. 61.

coalición en muchos otros.²³³ La dinámica de las relaciones entre el Gobierno Laborista nacional y los gobiernos locales controlados por el Partido Laborista tiene complejas y contradictorias implicaciones para la estrategia reformista. De un lado, es natural que los políticos nacionales y locales del mismo partido hablen de los problemas sociales y de los objetivos compartidos. Pero, de otro lado, el nuevo laborismo mantiene una cierta distancia entre sus líderes nacionales y las prácticas y el estilo del “viejo laborismo”, que aún se puede observar en algunos gobernantes laboristas locales. Esta situación aún se complica más al incluirse, como un elemento clave de la agenda de modernización prevista en el partido, la promoción y el fomento de los líderes del nuevo laborismo en todos los niveles, incluido los gobiernos locales. Esto crea importantes tensiones dentro del partido y choques con líderes del “viejo laborismo”, lo que puede hacer peligrar el éxito de la reforma, que puede ser vista más como algo externo y como una imposición desde las estructuras centrales del partido.²³⁴

7. Participación ciudadana en el ámbito local

7.1. Introducción: relevancia de la participación ciudadana en el ámbito local

211. Desde el mundo académico, por parte de los responsables políticos y de las más variadas iniciativas ciudadanas, hace varias décadas que se ha abierto una reflexión cuyo objetivo es analizar los problemas a los que se enfrenta la democracia representativa y estudiar posibles formas en que podría mejorarse. Así, la *Resolución 1121* (1997) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, relativa a los mecanismos de los ciudadanos en la democracia representativa, afirma que “una democracia verdadera y viva depende del concurso activo de los ciudadanos y de las ciudadanas. Su participación en la vida política y su cooperación en el seno de las instituciones políticas es de este modo un factor determinante para el buen funcionamiento de las instituciones democráticas”. En general, se considera que un bajo nivel de participación en el proceso democrático es un síntoma de un mal funcionamiento de la democracia.

212. En los últimos años, los focos de esta preocupación se han centrado, en gran medida, en intentar conseguir que los ciudadanos se involucren más activamente en la toma de decisiones políticas. Uno de los ámbitos en los que más intensamente se han presentado propuestas es la participación ciudadana en el ámbito local. En este sentido, la *Recomendación R(96)2* del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los referéndums y las iniciativas populares a nivel local recuerda que “es a nivel local donde este derecho se puede ejercer más directamente y que conviene hacer más eficaz la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales

233 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 263.

234 Stoker, *op. cit.*, pp. 39-42. Parece que estamos en presencia de un diseño de política con un formato top-down, como señala J. Font, “Introducción”, en J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001, p. 23.

importantes, a la vez que se salvaguarda la eficacia de esa participación". Y, más concretamente, en la *Recomendación R(97)7* del Comité de ministros de los Estados miembros del Consejo de Europa sobre los servicios públicos locales y los derechos de los usuarios afirma lo siguiente: "es sobre todo en los servicios de carácter claramente colectivo, servicios sociales, culturales, enseñanza, etc., donde las participaciones formales en el proceso de decisión pueden ponerse en marcha de manera útil, por ejemplo: comités mixtos *ad hoc*, representación de los administrados en las comisiones municipales o en los consejos de administración, encuentros anuales de los representantes de los usuarios y de los servicios concernidos en un orden del día establecido de común acuerdo, etc."

213. En el Reino Unido, la llegada al Gobierno del Partido Laborista en 1997, bajo el liderazgo de Tony Blair, supone una nueva sensibilidad, consistente en la preocupación, no sólo por la maximización de la eficacia y la eficiencia, sino también por la renovación del liderazgo local y el estímulo democrático.²³⁵ Se deja de ver a los ciudadanos como meros usuarios de servicios, que se limitan a evaluar su calidad a través de encuestas de satisfacción y de las cartas de servicios. Las propuestas de esta nueva etapa se plasman esencialmente en el Libro Blanco *Modern Local Government: In Touch with the People* (1998), que pretende estimular una nueva cultura de apertura y fortalecimiento de los lazos con los ciudadanos, con el sector privado y las organizaciones voluntarias. Busca proporcionar: a) *bigger say for local people* (más voz para los ciudadanos locales); y b) *a better deal for local people* (un mayor compromiso con los ciudadanos locales). Con posterioridad, en 2001, se presenta el Libro Blanco *Strong Local Leadership. Quality of Public Services*, que propugna una mayor implicación ciudadana en los asuntos de la corporación local.²³⁶

214. De forma paralela, se asiste a un aumento de protagonismo de los grupos de participación ciudadana, con una variedad de relaciones con las autoridades locales y una influencia diversa en la capacidad para tomar decisiones políticas y la prestación de servicios.²³⁷ Y ello a partir de un documento llamado "*The National Compact on Relations between Government and the Community Sector*" (1998), basado en los fundamentos y recomendaciones de "*Deakin Commission Report on the Future of the Voluntary Sector*" (1996), y sus correspondientes códigos de buenas conductas. Estos documentos sientan las bases de la relación entre los colectivos o grupos de participación ciudadana y los gobiernos, con una lista de derechos y responsabilidades para ambas partes, que deben respetar para hacer sus relaciones constructivas y con beneficios recíprocos.²³⁸

235 Stoker, *op. cit.* También Font, *op. cit.*, p. 23, que señala a los laboristas como los responsables de dar el gran impulso político a los procesos participativos.

236 Pino y Colino, *op. cit.*, p. 9.

237 Wilson y Game, *op. cit.*, pp. 334, 335 y 340, que utilice la expresión "Voluntary and Community Groups", a los que define como "*independent, not-for-profit bodies that work in various ways for the benefit of the community*".

238 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 341.

215. En conjunto, en el Reino Unido se han llevado a cabo experiencias de participación muy variadas y con bastante extensión, en cuanto al número de entidades locales que las han llevado a cabo. Incluso se puede hablar de una estrategia general, llevada a cabo a escala nacional, con centralidad y relevancia en la agenda política²³⁹ y con apoyo de recursos e infraestructuras en todos los niveles de Gobierno. De hecho, se puede afirmar que, en la actualidad, cada autoridad local cuenta con su propio cuerpo de grupos de participación ciudadana.²⁴⁰

216. Haciendo ya referencia a los mecanismos concretos de participación de los ciudadanos en el proceso político de la colectividad local, se pueden citar los siguientes, siguiendo la clasificación propuesta por el *Comité Director para la Democracia Local y Regional* (CDRL), del Consejo de Europa:²⁴¹

- a) La participación en las elecciones mediante el ejercicio de los derechos electorales. Esto incluye tanto el derecho a voto (electorado activo), como el derecho a presentarse como candidato a una función electiva (electorado pasivo).
- b) La participación directa en el proceso de toma de decisiones, como son las diferentes formas de democracia directa.
- c) La actividad de los partidos políticos, que constituye un puente entre los dos aspectos precedentes y, en la práctica, condiciona tanto el funcionamiento del sistema de representación como la participación democrática directa. Del segundo de estos aspectos, la participación directa, se ocupa este apartado, ya que el primer aspecto (derechos electorales) ya ha sido expuesto en el apartado anterior y el tercero se excede del objeto de este estudio. También se dejan fuera de este apartado los mecanismos de participación que forman parte del derecho de asociación y el derecho de recurso (administrativo y judicial).

7.2. Los mecanismos de participación directa

217. La participación directa puede situarse a diferentes niveles del proceso de toma de decisiones. Se pueden distinguir básicamente tres niveles, cada uno de los cuales se asocia con diferentes formas de participación:²⁴²

239 Para que estas estrategias políticas, de tipo *top-down*, alcancen un éxito real, estos diseños, desde arriba, deben contar, además, con la implicación de los actores locales encargados de su implantación con éxito, de otra forma, esa política general está abocada al fracaso ya que los gobiernos locales se limitan a cumplir con las exigencias impuestas, pero sin un esfuerzo real, de manera formal y ritualista. Esta calificación también en Font, *op. cit.*, p. 23.

240 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 340.

241 CDLR, *La participación de los ciudadanos en la vida pública local*, pp. 25-26.

242 Comité Director para la Democracia Local y Regional, *La participación de los ciudadanos en la vida pública local*, p. 27.

- a) El estudio de las cuestiones a tratar y la iniciativa normativa: participación informativa y consultiva. Los mecanismos de participación que se incluyen aquí son: referéndums locales consultivos o consultas populares; iniciativas populares; asambleas o reuniones públicas de los ciudadanos; posibilidad de intervenir durante las reuniones conciliares; el derecho de petición y posibilidad de presentar propuestas o peticiones a los órganos locales; procedimientos de consulta obligatoria en ámbitos particulares; consejos de hijos o jóvenes o escuela de democracia; etc.
- b) La adopción de decisiones: participación mediante la toma de decisiones. Su mecanismo principal son los referéndums de carácter decisorio, las asambleas de ciudadanos con poder decisorio o la participación de los administrados en órganos con poder decisorio.
- c) La puesta en marcha de decisiones: participación en la ejecución. Usualmente, consiste en una contribución voluntaria a la producción de un servicio público. Una manifestación es la existencia de comités de usuarios.

7.2.1. Participación informativa y consultiva

218. En la *Local Government Act 2000*, 4 (3) (a), se recoge, de manera genérica, este mecanismo participativo, al exigir a todas las autoridades locales establecer una “estrategia comunitaria” (para promover o mejorar el bienestar económico, social y ambiental de su área), para cuya preparación o modificación se debe consultar y recabar la participación de tantas personas como se considere apropiado.²⁴³ Igualmente prevé mecanismos de participación la *Local Government Act 2000*, 22 (1), al establecer que las reuniones de las autoridades locales ejecutivas deben estar abiertas al público, aunque también pueden mantenerse en privado. Cuando se mantienen en privado, se debe guardar una copia escrita de las reuniones y decisiones, incluyendo las razones que están detrás de la toma de decisiones (*Local Government Act 2000*, 22 (3, 4 y 5)). Estos escritos, más los informes y documentos relacionados con ellos, deben ser accesibles al público [*Local Government Act 2000*, 22 (6)].²⁴⁴ En consecuencia, en el Reino Unido, todos los órdenes del día y documentos que van a ser debatidos durante las reuniones del Consejo, se ponen a disposición del público antes de la reunión, quedan disponibles para su estudio, así como el informe de la reunión.

243 Además, este precepto exige (b) que se tengan en cuenta las orientaciones que emita el Secretario de Estado, salvo en el caso de Gales, que estas orientaciones pueden provenir de la Asamblea Nacional de Gales (4 (5)).

244 Todo ello, de conformidad con los reglamentos adoptados por el Secretario de Estado, lo que es detallado en las subsecciones 7, a 12, del artículo 22, haciendo referencia a cuestiones como: tipos de reuniones, tipo de información pública, procedimiento de las reuniones, si deben ser privadas o públicas, personas con acceso a la información, información electrónica, documentos, etc.

219. Igual que se prevé la publicación de los documentos con carácter previo a su deliberación en el Consejo, también se establece la obligación de que la autoridad local, tan pronto como le sea posible después de la aprobación de una resolución, se asegure que una copia de los documentos esté disponible para su inspección por el público y que se publique en uno o más periódicos de gran tirada [*Local Government Act 2000*, 29 (2)]. Igualmente, la *Local Government Act 2000*, 25, exige a las autoridades locales que elaboren propuestas para la ejecución de sus actos o decisiones y, para ello, establece que dichas autoridades “deben dar los pasos razonables para consultar a los electores locales y a otras personas interesadas”, dentro del área de la autoridad local en cuestión [*Local Government Act 2000*, 25 (2)]. Una copia de estas propuestas debe ser enviada al secretario de Estado, incluyendo las medidas que tomó la autoridad de consultar a los electores y a otras personas interesadas, y los resultados de dicha consulta y la medida en que ese resultado se refleja en las propuestas (*Local Government Act 2000*, 25 (7)). Este tipo de consulta también se prevé para las propuestas locales que requieren la celebración de referéndum (*Local Government Act 2000*, 25 (1) y (3)).

220. En algunas autoridades locales se han creado comités consultivos para acercar a los ciudadanos a la toma de decisiones. La existencia de consejos temáticos, que actúan como interlocutores permanentes del Gobierno local en cada temática concreta es cada vez más habitual en el Reino Unido.²⁴⁵ Estos consejos han tratado de prestar especial atención a grupos que pueden carecer de voz o que pueden contar con una voz muy minoritaria en los instrumentos territoriales. Desde el Estado, se anima a los poderes locales y a los representantes de asociaciones benéficas de su sector a que establezcan conversaciones locales destinadas a codificar las relaciones bilaterales entre la administración local y las asociaciones voluntarias. El objetivo es crear un marco estable, propicio al desarrollo de la actividad asociativa, y una infraestructura que permita a las organizaciones benéficas contribuir a la democracia local y proporcionar algunos servicios. También se han utilizado, como mecanismo de participación, los “círculos de estudio”,²⁴⁶ que consisten en grupos de gente que se reúnen regularmente para discutir temas o libros concretos, organizándose, generalmente, en torno a iglesias, sindicatos o asociaciones.

221. Varias colectividades locales han creado, a título experimental, una asamblea o una tribuna ciudadana, destinada a reunir todas las asociaciones cívicas del lugar para intercambiar ideas e identificar problemas comunes. De igual forma, el Parlamento de Escocia y la Administración del Gran Londres están dotados de asambleas ciudadanas en el seno de las cuales las asociaciones podrán debatir cuestiones de interés común. El proyecto de creación de un foro de ciudadanos en Londres, por ejemplo, trata de incluir representantes de todos los órganos claves de la sociedad

245 R. Gomá y J. Font, “La democracia local: un mapa de experiencias participativas”, en J. Font, *op. cit.*, p. 64.

246 Gomá y Font, *op. cit.*, p. 65.

civil. Este foro se reuniría dos o tres veces al año en sesión plenaria, y el seguimiento de los trabajos garantizado en el marco de los grupos de trabajo más restringidos. Esto tendría como objetivo discernir los problemas claves y conseguir un consenso en las operaciones que deben llevarse a cabo. A partir de ahí, se confrontan y analizan las diferencias y se registran las cuestiones que deben someterse a las instancias políticas oficiales.²⁴⁷

222. En conjunto, se puede decir que en el Reino Unido los métodos de participación que predominan son los tradicionales, los que ven en el ciudadano un “cliente” que utiliza servicios.²⁴⁸ En estos instrumentos de participación, el margen de maniobra que le queda al ciudadano es relativamente pequeño, ya que su opinión puede contar, pero se incorpora más bien al final del proceso de adopción de decisiones, para depurar y definir decisiones ya tomadas desde arriba. Dentro de este grupo se utilizan métodos como el sistema de quejas y sugerencias, las encuestas de satisfacción con los servicios y otras encuestas de opinión.²⁴⁹ Las encuestas deliberativas temáticas se utilizan para contribuir a mejorar la información accesible al público y el conocimiento de los candidatos.²⁵⁰

223. Especialmente desde 2001, se ha producido un crecimiento destacable de los métodos consultivos y deliberativos, que buscan un enfoque pro-activo de la participación. En estos casos, las decisiones no suelen estar preconcebidas y se incorpora a los ciudadanos en una etapa inicial del proceso de adopción de decisiones. La media de las iniciativas participativas se ha incrementado desde un 9,1% en 1997, hasta un 10,5% en 2001. En general, son las zonas urbanas (*metropolitan boroughs*, *London boroughs* y *unitary authorities*) más activas, con unas doce o trece formas de participación, frente a las zonas rurales (*County Council* y *district council*), con una media de unas once formas de participación. Estas zonas son también menos innovadoras que las urbanas. Dentro de este grupo se pueden citar las páginas web interactivas y los llamados “paneles ciudadanos”, que están formados por una muestra representativa de ciudadanos permanentemente en contacto con la Administración Pública, participando en los debates propuestos periódicamente. Ambas iniciativas han crecido enormemente en los últimos años.²⁵¹

247 Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR), Consejo de Europa, *La participación de los ciudadanos en la vida pública local*, p. 62.

248 Estos métodos están estrechamente vinculados al principio del *Best Value* (introducido en la Ley del Gobierno Local de 1999), según el cual se debe ofrecer el mejor servicio en términos de coste y calidad de la manera más eficaz y eficiente posible. Sobre el *Best Value*, Wilson y Game, *op. cit.*, pp. 361-367 (también se refiere al *New Public Management*).

249 Pino y Colino, *op. cit.*, p. 16.

250 Gomá y Font, *op. cit.*, p. 65.

251 Las páginas web interactivas eran utilizadas algo más de un 30% en 1997 y un 52% en 2001; la utilización de los paneles también se ha incrementado desde un 18% en 1997, hasta un 71% en 2001. Pino y Colino, *op. cit.*, pp. 17-18. La existencia en Gran Bretaña de un apoyo a las experiencias basadas en la teledemocracia en Gomá y Font, *op. cit.*, p. 67 y en Wilson y Game, *op. cit.*, p. 229.

224. No hay una diferencia significativa entre los partidos que ponen en marcha estas iniciativas de los tres más importantes.²⁵² Las diferencias son, quizá, de matiz. Así, mientras el Partido Laborista destaca en las formas de democracia deliberativa, como ya ocurría en 1997, ahora también lo hace en las de tipo consultivo. El Partido Liberal sobresale más en las iniciativas tradicionales y las orientadas al cliente, sobre todo estas últimas. En general, en 1997, cuando no había un partido mayoritario o cuando el Gobierno estaba en manos de independientes, las iniciativas eran más escasas. Algunos analistas explican esta situación aduciendo que cuando no hay un partido mayoritario es probablemente más difícil lograr el apoyo para este tipo de iniciativas. En cuanto a las autoridades independientes, están sobre todo en zonas rurales y, como se ha visto, son las menos activas. En los análisis posteriores, en 2001, sin embargo, no parece ya tan significativo el hecho de que no haya mayoría en el ayuntamiento; aunque en estos casos las autoridades son algo más lentas en iniciar experiencias participativas, parece que con el tiempo, se van paulatinamente poniendo al día.²⁵³

7.2.2. Participación mediante la toma de decisiones

225. De entre este grupo de métodos, el referéndum es seguramente el más característico, a pesar de su escasa utilización en el ámbito local. En el Reino Unido, los *referenda* son también el método menos utilizado y el que ha experimentado un crecimiento menor (10% en 2001).²⁵⁴ En el ámbito local, la *Local Government Act* 2000 se ocupa de regular los referéndums, como mecanismo de participación. En concreto, en las secciones 34 a 36, en las que se distingue entre referéndums por petición, referéndums por indicación o dirección y los referéndums por orden del secretario de Estado, al que se reservan amplias facultades para regular estas modalidades de participación. Estas previsiones se completan con las recogidas en la sección 45 de la misma norma.

226. En cuanto a la celebración de referéndums, merece destacarse, como ya se ha tenido oportunidad de señalar, que se han registrado 37 referendos sobre la posibilidad de establecer un alcalde elegido directamente: doce han sido aprobadas y 25 rechazadas por los votantes. También en Gales se ha celebrado un referéndum sobre esa propuesta, que fue rechazada.

227. Otros mecanismos de participación, a medio camino entre lo puramente deliberativo/consultivo y lo realmente decisorio, son los "jurados ciudadanos" (también llamados células de planificación o dictámenes ciudadanos, que deliberan sobre un problema determinado mediante discusiones en grupo y tratan de al-

252 Las cifras en 2001 eran las siguientes: el laborista con algo más de 11, el liberal 11 y el conservador 10. Pino y Colino, *op. cit.*, p. 16.

253 *Idem.*

254 *Ibidem*, p.18.

canzar propuestas de solución), los “fóruns temáticos” (grupos estables que realizan recomendaciones a los comités de la corporación y que participan en el proceso de adopción de decisiones), los “círculos de estudio”²⁵⁵ (de los que ya se ha hablado) y las “visiones de la comunidad” (*visioning exercises*, que incluyen un amplio catálogo de instrumentos, como los *community planning/needs analysis*, cuyo propósito es determinar deseos de la comunidad y la forma de conseguirlos). En el Reino Unido, muchas autoridades locales utilizan foruns temáticos y un 45% utilizan *community planning/needs analysis*. Otros tipos de innovaciones deliberativas, como las fórmulas de visiones comunitarias, la gestión de servicios por parte del usuario y los jurados ciudadanos son también utilizadas, pero algo menos. Son empleados para una gran variedad de servicios en distintas áreas, aunque quizá de manera más concentrada, en las áreas de servicios sociales y educación y vivienda.²⁵⁶

7.2.3. Participación en la ejecución

228. Es la fórmula más intensa de participación y permite que el ciudadano tenga un control directo de la gestión de los servicios y los recursos locales. En el Reino Unido no existe ninguna disposición que reglamente las iniciativas populares, pero se han dado experiencias variadas al respecto. Así, existe la gestión de servicios por el usuario, que funciona a través de un comité ejecutivo elegido por un amplio grupo de usuarios. Pueden encontrarse, también, otros métodos, variantes de los que ya se han citado, como los talleres de futuro, las visiones inspiradas, espacios abiertos, auditorías sociales, etc.²⁵⁷

229. Como ya se ha tenido oportunidad de señalar, desde la llegada del Partido Laborista al Gobierno en 1997 se apuesta por extender, de una forma general, estos mecanismos de participación, por impulsar la llamada “gobernanza local” (*Governance*), gobernación cooperativa o en red. Esto implica un claro aumento de la participación del sector privado y de los ciudadanos individuales en la resolución de los problemas sociales. Supone una apuesta por alcanzar el fin de la tradicional gestión directa (*in-house*) de la provisión de servicios por parte de los poderes públicos, sustituyéndola por procesos de negociación, de consenso con los más diversos actores sociales. Además, supone que el gobierno local adopte un cambio en su papel, encargándose de dirigir activamente los procesos de coordinación y la acción colectiva a través de actores públicos y privados.

255 Gomá y Font, *op. cit.*, p. 65.

256 Pino y Colino, *op. cit.*, p. 20.

257 *Ibidem*, p.21.

VII. FINANCIACIÓN DE LOS ENTES LOCALES²⁵⁸

1. Introducción

230. Las entidades locales en Reino Unido realizan en la actualidad, aproximadamente, el 25% del gasto público.²⁵⁹ Se trata de un porcentaje significativo del total del gasto público en Reino Unido, porcentaje que viene explicado como consecuencia de que tienen asignada la prestación de servicios tan importantes, tanto desde una perspectiva material como económica, como la educación (en el grado de primaria y secundaria), la política de vivienda y los servicios de carácter social.

231. El grado de importancia de las competencias con las que cuentan las entidades locales no se corresponde, sin embargo, con el grado de autonomía, desde la perspectiva financiera, con el que se ejercen dichas competencias, si entendemos por tal el porcentaje que representan sus recursos propios sobre los recursos totales de que disponen.²⁶⁰ En efecto, como examinaremos en este estudio, *la autonomía financiera de las entidades locales en Reino Unido es limitada*. Así, por ejemplo, la mayor parte del gasto se financia con transferencias (*grants*) procedentes del Estado.²⁶¹ Este dato revela el importante nivel de dependencia financiera que existe del Estado, en la medida en que las entidades locales no cuentan con un sistema de recursos propios que financie la mayor parte de sus gastos. Como puede constatarse en el cuadro que se recoge a continuación Reino Unido es uno de los Estados donde las transferencias tienen mayor importancia en la financiación de los gastos de las entidades locales.²⁶²

232. En este sentido, conviene señalar que, en atención al uso que el ente subvencionado puede hacer de los fondos recibidos, *las transferencias se dividen en condicionales e incondicionales*. Una transferencia será condicional cuando quien subvenciona establece un límite al uso que se debe hacer de ella, mientras que será incondicional cuando quien subvenciona no establece el objetivo a que se debe destinar.²⁶³ Como parece lógico, esta clasificación incide también sobre el

258 Los siguientes epígrafes han sido elaborados por Félix Alberto Vega Borrego.

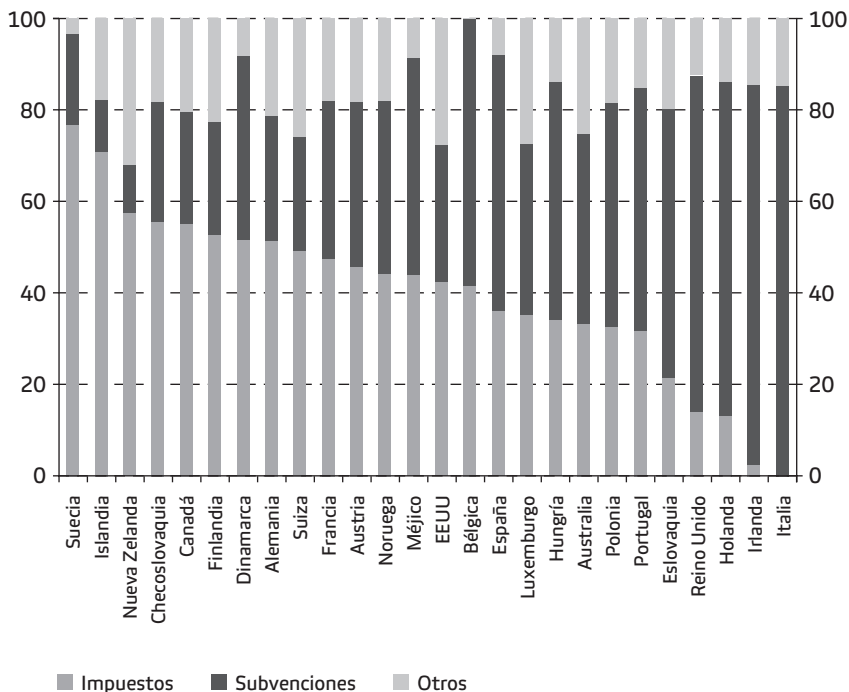
259 Vid. T. Travers y L. Espósito, *England's System of Local Government Finance*, Policy Exchange, London, 2004, p. 11 y Wilson y Game, *op. cit.*, p. 192. Este porcentaje equivale, también aproximadamente, al 10% del PIB de Reino Unido, porcentaje que se encuentra dentro de la media de los Estados que forman parte de la Unión Europea, según los datos que se desprenden de DEXIA, 2004.

260 Álvarez García y Cantarero Prieto, *op. cit.*, p. 140.

261 Como señalan Álvarez García y Cantarero Prieto, *op. cit.*, p.141, *"las transferencias sirven para financiar y subsidiar la prestación de ciertos servicios y para nivelar la capacidad fiscal y la capacidad en la producción de bienes y servicios públicos"*.

262 Este cuadro se ha tomado de Lyons, *Lyons Inquiry into Local Government*, The Stationery Office, Londres, 2007, p. 85.

263 Seguimos en este punto la clasificación y definición de Álvarez García y Cantarero Prieto, *op. cit.*, p.141.



grado de autonomía, al menos en la vertiente del gasto, de la entidad subvencionada.

233. Pues bien, en Reino Unido, en un importante número de casos, las transferencias estatales están afectadas a determinados servicios, lo cual supone que las entidades locales no tengan margen de autonomía alguno para decidir cómo “gastar” los fondos procedentes del Estado entre todas y cada una de las competencias que le corresponden –se trata por lo tanto, de transferencias condicionales (*ring-fenced grants o specific grants*)–.²⁶⁴ De hecho, en los últimos años, se ha incrementado el número de transferencias condicionales, circunstancia que ha provocado que se reduzca, en un volumen importante, la cuantía de la transferencia incondicional que reciben las entidades locales para financiar sus gastos corrientes (como veremos, se denomina *Formula Grant*).²⁶⁵ El supuesto más significativo es el de los servicios educativos (*Dedicated Schools Grant*).

264 Office of the Deputy Prime Minister (ODPM), *A guide to the Local Government Finance Settlement*, 2006, p.17.

265 Como señalan Álvarez García y Cantarero Prieto, *op. cit.*, p.150, en la financiación de las entidades locales en Europa “conviven transferencias de tipo condicionado e incondicionado, si bien el margen de autonomía que permiten es muy distinto, y quizá las condicionadas estarían justificadas cuando se trata de atender objetivos específicos como la financiación de infraestructuras o de ciertos tipos de gastos sociales”. En Reino Unido, sin embargo, las transferencias condicionadas se producen, y en cuantía importante, tanto en el ámbito de los gastos de capital como en los gastos corrientes.

234. La importancia de las transferencias estatales dentro del sistema financiero local de Reino Unido explica perfectamente que no sea especialmente significativo el sistema de recursos propios. En particular las entidades locales sólo cuentan en la actualidad con un único impuesto, el *council tax*. Como veremos, este tributo es una figura híbrida entre un impuesto sobre la propiedad residencial y una tasa “*impuesta*” sobre los ciudadanos de una determinada entidad local con el fin de contribuir a la financiación de los servicios que reciben de la misma. Con toda probabilidad la autonomía local de las entidades locales se manifiesta con mayor intensidad en esta figura tributaria, si bien es verdad que también sobre la misma el Estado puede imponer limitaciones significativas. Se trata, por ejemplo, del llamado fenómeno del *capping* que consiste en la posibilidad del Estado de limitar, indirectamente, el tipo de gravamen establecido por las entidades locales en el *council tax*.²⁶⁶ En cualquier caso, hay que poner de relieve que el *council tax* tiene una posición destacada en la financiación local, en la medida en que aporta, aproximadamente, cerca del 20% del total de los ingresos de las entidades locales.²⁶⁷

235. Además de las transferencias y el *council tax* existen otro tipo de ingresos, aunque su importancia es relativamente inferior. A ellos nos referiremos a lo largo de nuestro estudio. Estas consideraciones generales sobre los elementos que caracterizan la financiación de las entidades locales en Reino Unido casan perfectamente con la posición que ocupan en el conjunto de su sistema político y jurídico.

236. En efecto, como se ha dicho en otra parte de este trabajo “*los gobiernos locales no aparecen así como un elemento de identificación política de los ciudadanos sino, más bien, como una cuestión de organización de los servicios públicos. Es más, dentro del programa general de reformas políticas de cada partido, los gobiernos locales se toman como simples opciones organizativas, en posición de sorprendente igualdad con otras opciones organizativas no democráticas (agencias, quasi-governmental organisations, externalizaciones): los gobiernos locales son –en buena medida– una pieza más del conjunto del poder ejecutivo británico [...] El eje del sistema local británico está en la eficiencia. Las diversas propuestas políticas y reformas legales están enfocadas a la mayor eficiencia en la provisión de los servicios públicos locales.*”

266 Como señala B. Potter, “United Kingdom”, en T. Terminassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, 1997, p. 350, esta medida tiene por finalidad limitar el nivel de gasto de una concreta entidad local, habida cuenta que el Council Tax es el principal instrumento con el que cuentan las entidades locales en Reino Unido para financiar un incremento del gasto.

267 El peso de este impuesto es ligeramente mayor a su equivalente en España, esto es, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), toda vez que el impuesto español sólo constituye, de media, un 15% de los ingresos locales (vid. J. S. Miranda Hita, “El Catastro y las Haciendas locales”, *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2208, p. 118, nota 42). Debemos precisar que, como veremos en un epígrafe ulterior (2.3.3), aunque el *council tax* grava la propiedad inmobiliaria, su configuración está bastante alejada de la del IBI. Además, mientras el IBI recae sobre toda la propiedad inmobiliaria (rústica y urbana), el *council tax* incide sólo sobre la residencial.

*Esto es así tanto para las fusiones municipales o condales (amalgamation) como para la financiación o para la organización interna local. Prima la visión del vecino como un demandante de servicios públicos de calidad (más que como un integrante de la comunidad política); y precisamente por ello las reformas legales se dirigen a la mejora de la eficiencia y calidad en los distintos servicios”.*²⁶⁸ El incremento del número de supuestos en los que los gastos corrientes se financian con transferencias condicionales es fiel reflejo de lo anterior.²⁶⁹

237. Finalmente queremos señalar que nuestra exposición se refiere fundamentalmente al régimen de las entidades locales en Inglaterra. Como se ha explicado en otra parte de este informe, Escocia, Gales e Irlanda del Norte tienen su propio régimen local que, *al menos formalmente*, afecta también a los aspectos relativos a la financiación. Por este motivo, en el último epígrafe nos referiremos a la situación específica de dichos territorios, por comparación con lo que sucede en Inglaterra.

2. La financiación de las entidades locales en Inglaterra

2.1. Los gastos corrientes y los gastos de capital

238. En Reino Unido, al igual que sucede en la mayoría de los Estados, los gastos de las entidades públicas se clasifican económicamente en *gastos corrientes* y *gastos de capital*. Los gastos corrientes son los provocados por la prestación de los servicios que una entidad tiene encomendada y, los de capital, los que financian inversiones, esto es, la creación o adquisición de bienes de capital.²⁷⁰ Esta clasificación tiene especial trascendencia para entender cómo se articula la financiación de las entidades locales en Reino Unido y, en particular, en Inglaterra. En cualquier caso, un elemento común a ambos es que su financiación depende esencialmente del Estado.

239. En este sentido, la principal fuente de financiación de las entidades locales son las transferencias (*grants*) del Estado. A continuación se encontraría los impuestos y, en particular, el único impuesto auténticamente local que existe en Reino Unido,

268 [RU § 26 b)].

269 En efecto, como señalan Travers y Esposito, *op. cit.*, p. 27, “*the rise of specific grants in the overall funding of local government in the last decade has severely restricted local freedoms as central government directly dictate how local authorities should spend a certain proportion of their income. This is a clear case of central government using the local finance system to pursue central ideals of uniform service provision*”.

270 En España, según el art. 167.3.b) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), los estados de gastos de los presupuestos de las entidades locales se presentan, siguiendo los criterios de la clasificación económica, “*con separación los gastos corrientes y los gastos de capital, de acuerdo con los siguientes criterios: en los créditos para gastos corrientes se incluirán los de funcionamiento de los servicios, los de intereses y las transferencias corrientes. En los créditos para gastos de capital, los de inversiones reales, las transferencias de capital y las variaciones de activos y pasivos financieros*”.

como es el *council tax*. También hay que tener en cuenta el precio percibido por la prestación de determinados servicios (*charges for services and fees*). En esta figura se encontrarían, desde la perspectiva del Derecho español, tanto las tasas como los precios públicos. Esta distinción no existe en el ordenamiento objeto de estudio, por lo que nos referiremos aquí a este recurso como las tasas, bien entendido que se utiliza esta denominación en un sentido amplio, incluyendo cualquier cantidad percibida por una entidad local por la prestación de un servicio identificable. Finalmente otro de los recursos con los que contarían las entidades locales sería el recurso al crédito.

240. Los gastos de capital se financian, fundamentalmente, a través de transferencias y operaciones de crédito. Los recursos tributarios, y particularmente el *council tax*, sólo son relevantes en la financiación de los gastos corrientes, todo ello sin perjuicio de que también en este caso las transferencias estatales constituyen el instrumento de financiación preferente.

241. Antes de pasar a exponer cómo se financian cada uno de estos tipos de gasto, queremos resaltar que el ejercicio presupuestario en Inglaterra, a diferencia de lo que sucede en España, *no coincide con el año natural*. El ejercicio presupuestario es quebrado: comienza el 1 de abril y termina el 31 de marzo del año siguiente, de conformidad con lo que establece el art. 32 del *Local Government Act 1999*. (*In this Act financial year means a year beginning with 1st April*). Por lo tanto, todas las referencias que hagamos al ejercicio (año, período, etc.) presupuestario o fiscal deben entenderse realizadas a un año quebrado (que comienza el 1 de abril) y no al año natural.

2.2. Financiación de los gastos de capital (*capital expenditure*)

242. Los gastos de capital se financian fundamentalmente a través de tres recursos: el crédito (*borrowing*), transferencias de capital (*capital grants*) y cantidades resultantes de la enajenación de bienes de capital (*capital receipts*). En ocasiones este tipo de gasto puede verse financiado por el *council tax* y parte por las transferencias corrientes, no afectadas a usos concretos, que realiza el Estado. Todos estos recursos, de un modo u otro, están regulados por el Estado.²⁷¹

2.2.1. Ingresos procedentes de operaciones de crédito (*borrowing*)

243. Al igual que sucede en la mayoría de sistemas presupuestarios, el recurso al crédito sólo está previsto para la financiación de gastos de capital.²⁷² Con carácter general, no puede emplearse estos ingresos para financiar gastos corrientes, salvo que se trate de operaciones que pretenden corregir problemas de tesorería. En la nomenclatura presupuestaria española estos ingresos aparecen en el capítulo 9 de la

271 P. Watt, "Local government capital expenditure in England", en B. Dafflon (ed.), *Local Public Finance in Europe*, Cheltenham and Northampton, Edward Elgar, 2002, p. 264.

272 Watt, *op. cit.*, p. 265.

clasificación económica (pasivos financieros). Hasta la entrada en vigor del *Local Government Act 2003* cualquier operación de endeudamiento requería, con carácter general, la previa autorización del Estado.²⁷³ En el momento actual sólo se mantiene la necesidad de obtener autorización previa cuando la operación de endeudamiento se realiza en moneda diferente a la libra. A pesar de no precisar el recurso al crédito de autorización previa, sí se establecen una serie de *reglas de prudencia* (*Prudential Code*) que pretenden fundamentalmente que sólo se acuda a este recurso cuando la capacidad de financiación de la entidad correspondiente le permite asumir las consecuencias que implican este tipo de operaciones. Los criterios del *Prudential Code* son elaborados por la CIPFA (*the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*).²⁷⁴

244. Se establece la obligación de que sea un auditor externo el que fije la capacidad de endeudamiento de una entidad local, de acuerdo con los criterios del *Prudential Code*. Cualquier operación de endeudamiento que no supere los límites fijados por el auditor externo son conformes a Derecho. Sin embargo, el Estado mantiene la competencia para limitar el nivel de endeudamiento de las entidades locales, incluso si se respetan los límites establecidos por el auditor externo, si así lo exigen razones económicas de interés nacional (*national economic reasons*). Finalmente hay que señalar que las entidades locales pueden realizar operaciones de endeudamiento transitorias (*temporary borrowing*), con el fin de corregir problemas de tesorería. Este tipo de operaciones no tienen por finalidad financiar gastos de capital.

2.2.2. Ingresos procedentes de la enajenación de bienes de capital (capital receipts)

245. Esta fuente de ingresos se refiere a las cantidades percibidas por una entidad local como consecuencia de la enajenación de bienes de capital. Se corresponden estos ingresos con lo que en la nomenclatura presupuestaria española figuran en el capítulo 6 de la clasificación económica: enajenación de inversiones reales.

246. Al igual que en el caso del endeudamiento, hasta el *Local Government Act 2003* las entidades locales tenían limitado el uso al que podían destinar estos ingresos. Estos límites variaban en función del tipo de bien cuya enajenación había originado el ingreso. En particular se establecía qué porcentaje de los ingresos podían destinar-

273 Potter, *op. cit.*, p.351.

274 La traducción aproximada sería *Colegio Profesional de Expertos en Contabilidad y Finanzas del Sector Público*. Se trata de uno de los principales institutos de contabilidad y finanzas del Reino Unido, siendo el único especializado en el sector público. Se encarga de la formación teórica y práctica de los profesionales contables y de la regulación de la profesión a través del establecimiento y la supervisión de unas normas profesionales. El CIPFA es el único organismo contable profesional en el Reino Unido capacitado para establecer las normas contables para una parte significativa de la economía, en concreto, la Administración local. Los miembros del CIPFA trabajan (a menudo en los niveles de mayor rango) en los organismos del sector público, en las agencias de auditoría nacionales y en las empresas de auditoría más importantes. *Vid.* <http://www.cipfa.org.uk/>

se a financiar otros gastos de capital o a amortizar deuda (*repayment of debt*). Cuando se trataba de la venta de viviendas de propiedad pública solamente podían utilizar el 25% de los ingresos a financiar otros gastos de capital. El 75% restantes debía aplicarse *necesariamente* a la amortización de deuda. Cuando los ingresos se producían por la enajenación de otro tipo de bienes de capital (terrenos rústicos, edificaciones, etc.), los mismos podían aplicarse a la financiación de otros gastos de capital hasta el 50% de los ingresos obtenidos. El resto necesariamente debía destinarse a amortizar deuda.²⁷⁵

247. Estos límites en cuanto al uso estaban dirigidos a evitar la despatrimonialización de las entidades locales. En la normativa española encontramos una norma con idéntica finalidad en el art. 5 del TRLRHL que establece que *los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes y derechos que tengan la consideración de patrimoniales no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes*.

248. En la actualidad las entidades locales también tienen limitado el destino al que pueden aplicar este tipo de ingresos. La diferencia fundamental es que ahora las entidades locales no tienen obligación, con carácter general, de dedicar un determinado porcentaje de los ingresos obtenidos a amortizar deuda (antes, como hemos visto, estos porcentajes variaban entre el 50 y el 75%). Ahora bien, el hecho de que no exista esta restricción no significa que los ingresos se puedan aplicar a cualquier tipo de gasto. La regla general sigue siendo la misma: *estos ingresos sólo pueden financiar gastos de capital*.

249. No obstante, hay que destacar que cuando una entidad local obtiene estos ingresos por la venta de viviendas de propiedad pública, *el Estado puede establecer la obligación de transferir al mismo un porcentaje de estos ingresos*. Esta obligación o participación del Estado en la "plusvalía" generada por la enajenación de viviendas de propiedad pública se denomina el *pooling system*.

250. En suma, si bien la normativa aprobada en 2003 ha ampliado, con carácter general, las facultades de las entidades locales en relación a este tipo de ingresos, en algunos casos puede considerarse que las ha limitado, porque si bien no se establecen porcentajes mínimos que deben ser aplicados a la amortización de deuda, se traen parte de los ingresos a favor del Estado. En este sentido, la desaparición de los límites en cuanto a qué tipos de gastos de capital pueden aplicarse estos ingresos ha sido a costa de renunciar a parte de los mismos (cuando proceden de la venta de viviendas), como consecuencia de que el *pooling system* obliga a transferir al Estado parte del ingreso.²⁷⁶ En este sentido, la obtención de estos ingresos genera, desde la perspectiva presupuestaria, un gasto, consistente en la cuantía del ingreso que la entidad local tiene que transferir al Estado.

275 Watt, *op. cit.*, p. 267.

276 Wilson y Game, *op. cit.*, p.194.

251. La justificación del *pooling system* parece encontrarse en el hecho de que la construcción de viviendas se financia principalmente con transferencias del Estado. La normativa aplicable establece determinados límites al uso que debe hacer el Estado de los ingresos que obtiene a través del *pooling system*. El Estado debe destinar estos recursos a financiar la construcción de viviendas mediante transferencias de capital a favor de aquellas entidades locales que necesiten con mayor intensidad este tipo de inversión.

2.2.3. Ingresos procedentes de transferencias de capital (capital grants)

252. Se trata de todos aquellos recursos, condicionados o no, recibidos del Estado o de cualquier otra entidad cuya finalidad es financiar gastos de capital. Desde la perspectiva española de la clasificación económica del presupuesto, se trataría de ingresos del capítulo 7 (transferencias de capital). Con carácter general se trata siempre de transferencias condicionadas –es decir, afectas a la financiación de inversiones específicas–, lo que significa que las entidades locales no cuentan anualmente con transferencias de capital estables del Estado para abordar este tipo de gastos. Dentro de este supuesto se incluirían aquellas que proceden de organizaciones internacionales, como la Unión Europea. Al ser ello así, la financiación de gastos de capital que no cuenten con el respaldo de una transferencia precisará la realización de una operación de crédito, que podrá complementarse, en su caso, con los ingresos que veremos a continuación. Mediante transferencias de capital el Estado financian normalmente inversiones en materia de vivienda e infraestructuras de transporte.²⁷⁷

2.2.4. Otros ingresos

253. La posibilidad de que los gastos de capital se financien con otro tipo de ingresos es bien limitada, pues aquí se encontrarían, fundamentalmente, los ingresos propios de las entidades locales. Como veremos al hilo de la financiación de los gastos corrientes, los recursos propios son exclusivamente el *council tax* y las tasas (*local public service charges*). Difícilmente estos recursos podrán destinarse a financiar gastos de capital, pues su existencia y configuración está claramente vinculada a la financiación de los gastos corrientes. Siendo esto así, no es habitual que una entidad local pueda contar con remanentes suficientes (de ingresos propios) para destinarlos a la financiación de gastos de capital, a no ser que sea a costa de reducir su aplicación a los gastos corrientes, lo cual puede producir situaciones de desequilibrio.

254. Otra posibilidad sería incrementar sensiblemente los recursos propios “subiendo” el *council tax*, en su caso, las tasas. Sin embargo, esta última alternativa podría encontrar con dos obstáculos: en primer lugar, con la posibilidad de que el Estado limite la posibilidad de una entidad local de incrementar el *council tax*, a través de la técnica del *capping* a la que posteriormente nos referiremos y, en segundo lugar, por-

277 Watt, *op. cit.*, p.269.

que las tasas, al igual que sucede en España, en *algunos casos* no pueden superar el coste del servicio.

2.3. Financiación de los gastos corrientes (*current expenditure*)

2.3.1. Consideraciones previas

255. La mayor parte de los gastos corrientes de las entidades locales se financian a través de transferencias estatales. Este dato pone de relieve la escasa autonomía con la que cuentan las entidades locales, al igual que sucede con la financiación de los gastos de capital. Sin embargo, el hecho de que también aquí predominen las transferencias estatales no significa que toda la financiación dependa exclusivamente de este tipo de recurso. Una parte importante de los gastos corrientes se financia con recursos propios. Sin embargo, como veremos, estos recursos son limitados, sobre todo por lo que se refiere a los de naturaleza impositiva. En efecto, en Reino Unido, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de Estados, los impuestos locales de las entidades locales recaen exclusivamente sobre una materia imponible: *la propiedad inmobiliaria*. En el siguiente cuadro puede comprobarse lo anterior:²⁷⁸

Materia imponible	Renta	Patrimonio	Consumo	Otras
Alemania	75	19	6	
Bélgica	87		13	
Dinamarca	93	7		
España	24	26	49	1
Francia		54	11	35
Italia	22	15	23	40
Noruega	89	9	2	
Países Bajos		57	42	
Reino Unido		100		
Suiza	100			

256. En Reino Unido sólo existe un impuesto verdaderamente local como es el *council tax*. Este impuesto, sin embargo, no recae sobre toda la propiedad inmobiliaria, como sucede en España con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), sino sólo sobre

278 Este cuadro se ha elaborado a partir del recogido por Wilson y Game, *op. cit.*, p.216. Los datos son del año 2003 y se refieren al porcentaje de ingresos de naturaleza impositiva. Así, por ejemplo, cuando respecto de Reino Unido se dice 100%, significa que todos impuestos que exigen recaen sobre la propiedad. En cambio, en el caso de Alemania, los ingresos locales derivados de la aplicación de impuestos proceden en un 75% de gravar la renta, en 6% de gravar el consumo y, el 19% restantes, de gravar la propiedad.

aquellos inmuebles cuyo uso sea el de vivienda. En suma, el *council tax* sólo grava la propiedad residencial.

257. Los inmuebles afectos a actividades económicas están gravados por otro impuesto: el *National Non Domestic Rate* (NNDR) o *Business Rate*. No se trata propiamente de un impuesto local, pues si bien lo recaudan las entidades locales, la regulación la realiza completamente el Estado, el cual percibe la totalidad de su recaudación. El hecho de que los ingresos que produce este impuesto se utilicen para financiar las transferencias que el Estado realiza a favor de las entidades locales no lo convierte en un recurso propio de estas últimas.²⁷⁹

*Excurso.*²⁸⁰ El *Business Rate* o Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria afecta a actividades económicas dejó de ser, desde el año 1990, un recurso propio de las entidades locales. La base imponible no es el valor del inmueble sino su rentabilidad anual (*rateable value*) fijada en 2005 por la *Valuation Office Agency* (VOA) que equivaldría a lo que en España es la Dirección General de Catastro dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda. La VOA también se ocupa de determinar los valores de los inmuebles gravados por el *council tax*. Cada cinco años la VOA revisa el *rateable value* del inmueble para proporcionar una valoración actualizada de las propiedades. El 1 de abril de 2005 se realizó la última revaloración. La siguiente revalorización entrará en vigor a partir del 1 de abril de 2010.

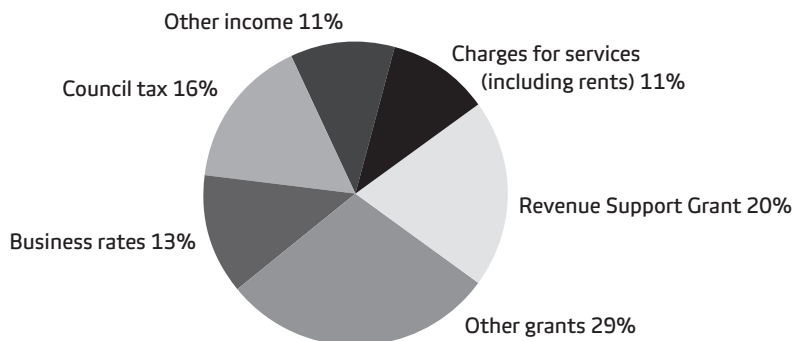
A la base imponible (*rateable value*) se le aplica un tipo de gravamen (*Uniform Business Rate*), que se establece para cada período impositivo y lo determina el Estado. El límite de incremento anual de este coeficiente es la tasa de inflación en septiembre del período impositivo anterior. Para el ejercicio 2007/2008 dicho coeficiente asciende al 44,4. Así, por ejemplo, para un inmueble con una base imponible de 10.000 libras la cuota que le correspondería pagar a su titular sería de 4.440 libras.

258. Como consecuencia de lo anterior, las entidades locales sólo cuentan con un recurso importante para poder arbitrar un aumento del conjunto de sus ingresos. Sin lugar a dudas, esta situación es ciertamente criticable porque impide repartir entre diferentes tipos de materia imponible y contribuyentes cualquier incremento de la presión fiscal *local*. Además, aunque el *council tax* juega un papel importante en

279 Travers y Esposito, *op. cit.*, p.44. En particular, este impuesto se destina a financiar parte de la transferencia general (*Formula Grant*), que veremos posteriormente, que realiza el Estado a favor de las entidades locales. La cantidad que se destina a cada entidad local se calcula en función de la población y no de la recaudación efectiva. *Vid.* Wilson y Game, *op. cit.*, pp.204 y 205.

280 Para elaborar este *excurso* hemos utilizado la información que aparece en la Guía 2007 de Negocios en Reino Unido publicada por la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Londres (disponible en <http://www.oficinascomerciales.es>), en la página web de la Valuation Office Agency (<http://www.voa.gov.uk>) y en <http://www.local.communities.gov.uk/finance/busrats>.

la financiación de las entidades locales, su papel es claramente inferior al peso que tienen las transferencias, como se puede deducir del cuadro siguiente:²⁸¹



259. Ello supone para las entidades locales que cualquier pretensión de incrementar el total de los ingresos con los que cuenta, precisará siempre un fuerte aumento proporcional del *council tax*. En efecto, como la relación entre los recursos que aporta el *council tax* con el total de los ingresos de las entidades locales es de cuatro a uno, de media, cada vez que una entidad local quiere aumentar un punto el porcentaje total de ingresos, tendrá que aumentar en cuatro puntos su *council tax*. Sin lugar a dudas, este fenómeno, que se denomina *gearing effect*, limita sensiblemente la autonomía local.²⁸² A continuación expondremos los recursos que financian los gastos corrientes. Como hemos dicho, el principal recurso son las transferencias del Estado.

2.3.2. Los ingresos procedentes de transferencias (grants)

260. El sistema de transferencias existente se caracteriza por su complejidad. Dentro del mismo podemos encontrar dos clases de transferencias, las condicionales y las incondicionales. Como señalamos en la introducción, en los últimos años las transferencias condicionales están adquiriendo mayor protagonismo en detrimento de las incondicionales. La determinación de la cuantía de la transferencias, sobre todo de las de carácter incondicional, se realiza conforme a una compleja metodología que tiene en cuenta, básicamente, el coste de los servicios que las entidades locales deben prestar y la capacidad relativa que tiene cada una de ellas para generar ingresos a través del único impuesto propio con el que cuentan, esto es, el *council tax*.

281 Este cuadro se ha tomado de Lyons, *op. cit.*, p.223. Los datos se refieren al ejercicio 2003/2004. El *council tax* representa el 16% frente a los recursos procedentes del Estado en formas de transferencia. A tal efecto, hay que computar el *Revenue Support Grant* (20%), *Other grants* (29%) y *Business rates* (13%). Como se ha dicho este último impuesto no es un impuesto local, sino un impuesto que recaudan las entidades locales para el Estado, que posteriormente se distribuye entre ellas, pero no en atención a la recaudación producida en cada territorio, sino a través del conjunto de variables que se utilizan para la determinación del *Formula Grant*.

282 Travers y Esposito, *op. cit.*, p.19 y Lyons, *op. cit.*, p.87.

261. Esta forma de determinar el importe de la transferencia responde en cierto modo a una pretensión de nivelar la capacidad fiscal y la capacidad de producción de bienes y servicios públicos de las entidades locales.²⁸³ Con ello se pretende que las entidades locales cuenten con los recursos suficientes para prestar determinados servicios con un mínimo nivel de calidad en todo el territorio y así evitar el fenómeno denominado *postcode lottery* que se caracteriza por la existencia de diferencias importantes en la extensión y calidad de los servicios que reciben los ciudadanos en función de la entidad local donde residen.²⁸⁴ Otra consecuencia que se deriva de este sistema es que el importe de la transferencia se vea influido por la capacidad fiscal de cada entidad local, lo que implica que una mayor capacidad supondrá una minoración de la cuantía de la transferencia.

262. La transferencia principal que reciben las entidades locales se denomina *Formula Grant o Revenue Support Grant* (RSG). Se trata de una transferencia incondicionada, en la medida en que está prevista para financiar el conjunto de servicios de una entidad local, sin afectarlo a ninguno en particular. La determinación de la cuantía de esta transferencia se realiza por comparación de parámetros necesariamente objetivos. En primer lugar, a través de diversas variables objetivas (población, diferencias de costes derivados de la localización, etc.) se cuantifica el coste de todos aquéllos servicios que debe prestar una entidad local *que no cuentan para su financiación con una transferencia condicionada o específica*. Esto es lo que se denomina la *Relative Needs Formula*.²⁸⁵ Este cálculo se efectúa sin tener en cuenta los posibles ingresos o tasas (*charges*) que pueda percibir una concreta entidad local por la prestación de los servicios. Dicho de otro modo, la cuantificación del coste del servicio se realiza por el bruto y no por el neto.

263. Una vez que se cuantifica este primer extremo (*Relative Needs Formula*), se analiza la capacidad fiscal teórica de la entidad local a través de su *council tax*, es decir, cuál es la cuantía de los ingresos que potencialmente puede generar este impuesto a la entidad local. Se toman, fundamentalmente, los siguientes datos: el número de viviendas, en términos ponderados, que se encuentran en el tramo "D" del *council tax* (particular que se explicará en el epígrafe correspondiente al *council tax*), partiendo de la base que cada una de ellas está ocupada por dos adultos. La determinación se realiza también en este caso a través de estimaciones objetivas y no sobre la recaudación efectiva que haya podido obtener la entidad en un concreto ejercicio por este impuesto. Esta fase de la determinación de la transferencia se denomina *Relative Resource Amount*.

283 En este sentido señalan Wilson y Game, *op. cit.*, p. 202, que "*the rationales behind the [grant] is that local authorities should be able (and be given grant incentives) to provide common standard of service at broadly the same cost to local taxpayers across the whole country*".

284 Lyons, *op. cit.*, p. 6.

285 ODPM, *A guide to the Local Government Finance Settlement*, 2006, p. 5.

264. La transferencia general o incondicionada es el resultado de restar al coste teórico de los servicios el importe de la capacidad fiscal teórica del municipio. No obstante, conviene matizar que el mecanismo es algo más complejo, en la medida en que se introducen dos variables adicionales. Por un lado, de la cuantía total presupuestada por el Estado para financiar la transferencia general parte de la misma se distribuye de forma lineal entre las entidades locales (*Central Allocation*). Por otro lado, la cuantía final de la transferencia se “ajusta” individualmente con el fin de garantizar que cada entidad local vea incrementada su importe en un porcentaje mínimo por comparación con la cuantía asignada en el ejercicio inmediatamente anterior (*Floor Damping Block*).

265. En suma, la transferencia general (*Formula Grant Revenue* o *Support Grant*) es el resultado de restar al coste teórico de los servicios de una entidad su capacidad fiscal teórica, materializada en el *council tax*. A este resultado se le adiciona una suma fija (*Central Allocation*), dando lugar a una cifra que debe compararse con la del ejercicio anterior a efectos de determinar si debe o no incrementarse la misma, para garantizar el porcentaje de incremento mínimo que se haya establecido (*Floor Damping Block*).²⁸⁶

266. El cálculo y la distribución de la transferencia general, descrito anteriormente, exigen una tramitación compleja, que comienza por la determinación, cuestión que compete al Estado, de la cuantía del gasto total máximo atribuido a las entidades locales. Posteriormente dicha cuantía se reparte entre las distintas entidades locales conforme a los criterios que acabamos de exponer. Este proceso es anual (partiendo de que el ejercicio presupuestario en Reino Unido es quebrado) y se denomina *Local Government Finance Settlement*. En él intervienen tanto el Estado como cada una de las entidades locales.²⁸⁷

267. El sistema que acabamos de describir sólo es aplicable a aquellos servicios que no cuentan para su financiación con una transferencia condicionada. La existencia o no de transferencias específicas o condicionadas tiene consecuencias significativas sobre la autonomía de las entidades locales, pues mientras que con cargo a la transferencia general una entidad local puede decidir libremente cómo repartirla entre todos y cada uno de los servicios que financia, cuando la transferencia es específica los recursos que atribuye sólo se pueden gastar en ese concreto servicio.

268. La transferencia condicionada más importante en el momento presente es la que financia los servicios educativos (*Dedicated Schools Grant*). Se trata de una transferencia condicionada de reciente creación, lo cual significa que, con anterioridad, el coste de estos servicios se financiaba con cargo *Formula Grant* o *Revenue*

286 *Ibidem*, p. 9.

287 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 203. En la página web siguiente se recoge información pormenorizada sobre cómo se desarrolla este proceso: <http://www.local.communities.gov.uk/finance/ssas.htm>

Support Grant. Lógicamente, cuando el coste de un servicio pasa a financiarse con un *specific grant* el mismo no se computa para calcular la transferencia general.

269. Como consecuencia de que en los años recientes se ha incrementado el número de *specific grants*, la cuantía del *Revenue Support Grant* ha ido decreciendo. Esta reducción se observa con gran intensidad si comparamos el ejercicio 2005/2006, que contaba con 49 billones de libras, y el ejercicio 2006/2007, que desciende a 25 billones de libras. Esta importante reducción se debe precisamente al cambio en el modo de financiar los servicios educativos, pasando de la transferencia general a una condicionada, esto es, el *Dedicated Schools Grant*.

270. De todo lo anterior se desprende con claridad las limitaciones de la autonomía de las entidades locales en Reino Unido como consecuencia de que se financian fundamentalmente a través de transferencias y, del hecho, que en su mayor parte se tratan de transferencias condicionadas. El espacio con el que cuenta el *council tax* para resolver estas deficiencias es bien limitado, porque cualquier incremento en el conjunto del gasto precisará siempre de importantes subidas en este impuesto (*gearing effect*).

271. Este incremento de la presión fiscal no puede distribuirse adecuadamente entre el conjunto de contribuyentes y materias imposables, precisamente porque las entidades locales no cuentan con otros impuestos que incidan sobre manifestaciones de capacidad económica diferentes, como serían la renta, el consumo u otros elementos patrimoniales. Sólo, como veremos en un epígrafe ulterior, la capacidad de las entidades locales de establecer tasas sobre los servicios que prestan puede amortiguar, en cierto modo, esta deficiencia del sistema de financiación de las entidades locales. En este sentido, conviene recordar que el establecimiento de tasas no incide en la cuantía del *Formula Grant* o *Revenue Support Grant*, en la medida en la recaudación que generan no se computa para determinar el coste teórico de los servicios.

2.3.3. Los ingresos procedentes de impuestos: el council tax

272. En este epígrafe nos ocuparemos del *council tax*. No pretendemos exponer aquí de forma sistemática todos y cada uno de los aspectos que afecta a su régimen jurídico. Nos detendremos sólo en aquéllos aspectos que permitan entender adecuadamente la posición que ocupa este impuesto en el conjunto del sistema de financiación de las entidades locales en Reino Unido.

273. El *council tax* comenzó a aplicarse a partir de abril de 1993, sustituyendo al conocido como *poll tax*, aunque su denominación legal era *community charge*.

Excurso: El *poll tax* se trataba de un impuesto de capitación que gravaba a los adultos residentes con una cantidad fija sin tener en cuenta su renta o patrimonio. El fundamento de este impuesto era que cada ciudadano debía pagar una cantidad por los servicios que recibía de su entidad local. Fue un impuesto muy contestado socialmente en Reino Unido. Ello explica que sólo estuviera en vigor cuatro ejercicios pre-

supuestarios (desde 1989 hasta 1993), además de ser una de las causas del descenso en el apoyo al Gobierno y la sustitución de Margaret Thatcher al frente del Partido Conservador en noviembre de 1990.²⁸⁸

274. El *council tax* es un tributo híbrido, en la medida en que tiene elementos propios de los impuestos que conviven con aspectos que caracterizan a las tasas. La razón de esto último se debe a que existen en su configuración algunos aspectos de su predecesor, el *poll tax*.²⁸⁹ En cualquier caso, puede afirmarse, sin problemas, que el *council tax* es un impuesto en los términos en que los define la Ley General Tributaria en España, pues la obligación de pago surge exclusivamente de la Ley, sin necesidad de que se produzca una determinada actividad administrativa a favor del contribuyente. Se trata de un impuesto que recae sobre los ocupantes de propiedades residenciales.

275. El primer elemento para cuantificar el impuesto es el valor de la propiedad. Esta circunstancia lo diferencia del impuesto que recae sobre la propiedad inmobiliaria afecta a actividades económicas (*Business Rate*), pues la base imponible es la rentabilidad teórica que produciría el inmueble de estar arrendado (*rateable value*). En cualquier caso, la fijación de este elemento, la base imponible, al igual que el *rateable value*, lo determina el mismo organismo estatal, esto es, la *Valuation Office Agency* (VOA). En consecuencia, la fijación de este aspecto importante que afecta a la cuantificación del tributo no corresponde a las entidades locales.²⁹⁰

276. La VOA valora los inmuebles teniendo en cuenta criterios similares a los que se emplean en España para determinar los valores catastrales (localización, características del inmueble, superficie, etc.). Sin embargo los criterios de valoración, incluso para las viviendas nuevas, se ajustan para determinar cuál hubiera sido el valor en el año 1991. En Inglaterra (no así en Gales, como veremos, que la última revisión fue en 2005) no se han revisado los valores de los inmuebles residenciales desde dicha fecha y todos los procesos de revisión que se han pretendido llevar a cabo han sido paralizados por el Gobierno ante el fuerte rechazo social.²⁹¹

277. Una vez establecido el valor de cada vivienda hay que determinar en qué tramo (*band*) le corresponde tributar. La fijación de los tramos corresponde al Estado, con un total de ocho que van desde la letra "A" hasta la "H" del modo siguiente:²⁹²

288 Vid. R. M. Rituerto, "Heseltine presenta el impuesto que sustituye al *poll-tax*", *Diario el País*, edición del día 24 de abril de 1991, F. M. Pedraja, "Una primera valoración del *Council Tax*, el futuro impuesto de la Hacienda local de Gran Bretaña", *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 8, 1992, p. 197 y Wilson y Game, *op. cit.*, pp. 219 a 221.

289 Como señala PEDRAJA, *op. cit.*, p. 98, este impuesto, al igual que el *poll tax* persigue asegurar que los Entes Locales aprecien una relación entre lo que se les exige que paguen y el gasto del municipio.

290 Travers y Esposito, *op. cit.*, p. 23.

291 Lyons, *op. cit.*, p.235.

292 Este cuadro se puede encontrar en Travers y Esposito, *op. cit.*, p. 43 y en la página web del VOA: http://www.voa.gov.uk/council_tax/index.htm

Band	Property Values	Council Tax billing ratio
A	<£40,000	6/9
B	£40,001-£52,000	7/9
C	£52,001-£68,000	8/9
D	£68,001-£88,000	1
E	£88,001-£120,000	11/9
F	£120,001-£160,000	13/9
G	£160,001-£320,000	15/9
H	>£320,000	2

278. La división en tramos del valor de las viviendas tiene dos consecuencias importantes. La primera es que las viviendas que se encuentren en el mismo tramo pagarán la misma cuota. La segunda es que la cuota de cada uno de los tramos se determina a partir de la que haya fijado la entidad local para el tramo "D". Así, por ejemplo, si una entidad local ha fijado una cuota para el tramo "D" de 400 libras, las cuotas del resto de tramos serían las siguientes:²⁹³

A	267 £	6/9	67 %
B	311 £	7/9	78 %
C	356 £	8/9	89 %
D	400 £	1	100 %
E	490 £	11/9	122 %
F	579 £	13/9	144 %
G	668 £	15/9	167 %
H	800 £	2	200 %

279. Como puede comprobarse, la competencia para fijar la cuota del *council tax* corresponde a las entidades locales y no al Estado. Sin embargo, esta competencia es limitada en la medida en que sólo se refiere a las del tramo "D". Sobre el resto de tramos no tienen competencia, toda vez que la cuota viene determinada por el coeficiente que se recoge en el cuadro anterior.²⁹⁴

293 Como se puede comprobar del cuadro, las viviendas del tramo más alto, el "H" siempre tributan el doble que las del tramo de referencia, el "D". Las del resto de tramos se calcula a partir del tramo "D" aplicando una sencilla regla de tres. Así, por ejemplo, la cuota "C" se calcula multiplicando por 8 la cuota del tramo "D" (400) y dividiéndola entre 9. El resultado se redondea por exceso, a la unidad superior, para evitar los decimales.

294 Travers y Esposito, *op. cit.*, p.24.

280. La cuota se calcula por cada inmueble, presumiendo que en cada uno de ellos viven dos personas adultas (más de 18 años). El hecho de que vivan más de dos personas (adultas) no incrementa la cuota, si bien cuando sólo vive una persona adulta se aplica, automáticamente, una reducción del 25%. Este aspecto del impuesto es lo que provoca que no se trate de un impuesto netamente patrimonial, pues tiene en cuenta el hecho de si se trata de un inmueble residencial habitado o no, y el número de personas que lo habitan. La razón de que se tome en cuenta lo anterior se debe a que el *council tax* arrastra algunas de las notas caracterizadoras de su predecesor, el *poll tax*, pues se pretende que los residentes de un municipio aprecien una relación entre lo que se les exige que paguen y el gasto que produce los servicios que se les prestan. Esto explica que el impuesto se reduzca en un 25% cuando sólo lo habita una persona. También existen exenciones y bonificaciones (que llegan hasta el 50%) para aquellas propiedades residenciales que no constituyen la residencia habitual de ninguna persona, por tratarse de segundas viviendas o, simplemente, de viviendas desocupadas.²⁹⁵ Se parte de la “presunción” de que estas viviendas al no estar ocupadas no generan o generan menos gastos para la entidad local correspondiente, precisamente porque no hay personas que puedan reclamar la prestación de servicios.

281. Además de por los motivos anteriores, la cuota puede reducirse o eliminarse por otros motivos vinculados a las circunstancias personales de sus ocupantes (personas discapacitadas, estudiantes, personas con escasos niveles de renta, etc.).²⁹⁶ Finalmente debemos señalar que, con carácter general, el impuesto se gira sobre los ocupantes, con independencia de que sean o no propietarios. Por cada inmueble se gira un único recibo que, lógicamente, tiene en cuenta la situación de las personas que lo ocupan, además de su valor, que es lo que determina la inclusión en un tramo u otro.²⁹⁷

282. Una vez expuesto sintéticamente la configuración del impuesto se pueden extraer las siguientes conclusiones desde la perspectiva de la posición que ocupa en el conjunto del sistema de financiación de las entidades locales. Como hemos visto, la principal manifestación de autonomía financiera de las entidades locales en Reino Unido se produce precisamente por la existencia de este impuesto. Es el único con el que cuentan y sobre el que pueden tomar decisiones acerca de su cuantía. No obstante, conviene destacar que la capacidad de decisión se encuentra limitada o condicionada por los siguientes factores.

283. La competencia normativa se refiere exclusivamente a la cuota del tramo “D”. El resto de los tramos se calculan automáticamente sobre el tramo “D” conforme a

295 Vid. Department for Communities and Local Government, *Council Tax. A guide to your bill*, 2006, pp. 7 y 8.

296 Vid. *Council Tax. A guide to your bill*, op. cit., pp. 8 a 15, Wilson y Game, op. cit., p. 206 y Lyons, op. cit., p. 224.

297 Vid. *Council Tax. A guide to your bill*, 2006, pp. 3 a 5.

una serie de coeficientes que establece el Estado. En consecuencia, las entidades locales no pueden decidir, por ejemplo, subir en una proporción diversa los tramos que están por encima del "D" con el fin de incrementar la progresividad del impuesto sobre las viviendas de mayor valor.

284. El segundo factor que limita la capacidad de decisión sobre el *council tax* está relacionado con el sistema utilizado para determinar la transferencia general (*Formula Grant*). Como vimos en el epígrafe anterior, el Estado determina el importe de la transferencia que realiza a favor de las entidades locales teniendo en cuenta qué parte de los servicios locales pueden ser financiados con cargo al *council tax*. Este cálculo no se efectúa teniendo en cuenta la recaudación efectiva del impuesto, sino simplemente la capacidad fiscal teórica, que se establece a partir de la media de viviendas del tramo "D" que existen en una concreta entidad local.

285. Como consecuencia de lo anterior, cada entidad local, a la hora de fijar su *council tax* debe tener presente que pueden existir desajustes, en términos reales, entre la cuantía prevista para calcular la transferencia y la que efectivamente tienen que recaudar para que no se produzcan situaciones de déficit. Como consecuencia de ello, pueden producirse situaciones en las que una entidad local, sin quererlo, se vea obligada a aumentar la presión fiscal derivada del *council tax* para atender los desajustes que puede llegar a generar el sistema de cálculo de la transferencia.

286. El tercer factor que incide en la capacidad de decisión es la competencia que tiene el Gobierno central para limitar, indirectamente, la cuantía del *council tax* definitivo de cualquier autoridad local. Esta competencia se denomina *capping*, competencia que permite limitar el nivel de gasto de las entidades locales.²⁹⁸ Como el principal instrumento que permite a una entidad local decidir autónomamente un aumento de su gasto es incrementando el *council tax*, el efecto inmediato del *capping* consiste en tener que reducir los incrementos inicialmente previstos para este impuesto.

287. Hasta el año 1997 el Gobierno central ejercía esta competencia con asiduidad y carácter general. Desde el año 1997, como consecuencia del cambio del partido en el Gobierno, esta competencia se ha ejercido con menor intensidad y sólo sobre entidades locales concretas, cuando se considera que su techo de gasto es excesivo. Este nuevo posicionamiento se materializó normativamente en las reformas introducidas por el *Local Government Act* 1999. La posición del Gobierno central en los últimos ejercicios ha sido algo más dura porque, como regla general, se procede (por lo menos para solicitar explicaciones) contra toda aquella autoridad local que haya incrementado su presupuesto, respecto al del ejercicio anterior, en un 5%, siempre que, a su vez, este incremento represente un aumento del 5% de su *council tax* con respecto al del ejercicio anterior.²⁹⁹

298 Wilson y Game, *op. cit.*, p. 208 y Lyons, *op. cit.*, p. 88.

299 *Vid.* <http://www.communities.gov.uk/news/corporate/732367>

288. En el cuadro siguiente recogemos algunos datos de cómo se ha utilizado esta competencia en los últimos ejercicios:³⁰⁰

Ejercicio	Número de entidades locales afectadas
2005/2006	6
2006/2007	2
2007/2008	0
2008/2009	8

289. Las razones que hemos puesto de relieve impiden afirmar que el *council tax* otorgue a las entidades locales un grado de autonomía relevante. Además, debemos volver a destacar, que al no contar con otro tipo de impuestos, cualquier necesidad adicional de gasto va a suponer un aumento de la presión fiscal sobre las mismas personas, habida cuenta que no puede trasladarse a otro tipo de materias imponibles o contribuyentes. Esta es, sin duda, una de las consecuencias más importantes que produce el no contar con una “cesta” más extensa de impuestos, como sucede con la financiación de las entidades locales de la mayoría de Estados, como es el caso de España. Esta situación puede paliarse, en cierta medida, a través del establecimiento de tasas por la prestación de los servicios que realizan las entidades locales.

2.3.4. Los ingresos procedentes de tasas (charges)

290. A partir del *Local Government and Housing Act 1989* y, especialmente, desde la *Local Government Act 2003*, se ha incrementado sensiblemente la posibilidad de las entidades locales de establecer tasas. No obstante, existen determinados servicios que no pueden ser gravados con tasas. Se trata de los siguientes: educación, seguridad ciudadana (*police*), extinción de incendios, elecciones y préstamo de libros en bibliotecas públicas.³⁰¹ Sobre el resto de servicios, en principio, cada entidad local puede decidir exigir un precio por su prestación.

291. La utilización de esta competencia ha sido “muy desigual” por parte de las entidades locales, tal y como se constata en un informe reciente del órgano de control presupuestario de las entidades locales, esto es, la *Audit Commission*, al que no nos referiremos brevemente en el siguiente epígrafe.³⁰² Sin embargo, en este informe se constata también la tendencia de las entidades locales de emplear, cada vez más, este recurso.

300 Vid. ODPM, *op. cit.*, p. 11 y <http://www.local.communities.gov.uk/finance/capping.htm>

301 Travers y Esposito, *op. cit.*, p. 46 y Wilson y Game, *op. cit.*, p. 201.

302 Se trata del siguiente informe: *Audit Commission, Positively charged. Maximising the benefits of local public service charges*, Audit Commission, London, 2008.

292. El motivo que ha impulsado *con mayor intensidad* el establecimiento de tasas ha sido “aliviar” la presión fiscal derivada del *council tax*. Como vimos en un epígrafe anterior, el coste de los servicios (gasto corriente) se financia con transferencias y el *council tax*. Cualquier pretensión de una entidad local de extender o mejorar un servicio, en la parte no cubierta por la transferencia, en principio precisiaría de un incremento del *council tax*. Esta medida puede que no parezca siempre adecuada, porque supone repercutir sobre el conjunto de los contribuyentes del *council tax* el coste del servicio, cuando perfectamente, por el carácter divisible del mismo, podría trasladarse dicho coste *sólo* al receptor del servicio. En consecuencia, parece razonable que el establecimiento de tasas no debería descartarse, por lo menos *a priori*.

293. Otro argumento que puede servir para justificar el establecimiento de tasas o el incremento de las que ya existen es que esta medida no perjudica a las entidades locales desde el punto de vista de los ingresos que obtienen del Estado por transferencias. En efecto, como vimos en su momento, los ingresos por tasas no se computan para determinar la transferencia general (*Formula Grant*), habida cuenta que el coste de los servicios se establece por su importe bruto. Por lo tanto, una entidad local que incremente sus ingresos por tasas no verá reducido los ingresos que obtiene del Estado por transferencias.

294. Por otra parte, hay que significar que las entidades locales a la hora de establecer la cuantía de sus *fees and charges* no encuentran, con carácter general, los límites que el ordenamiento español establece en materia de tasas, en sentido técnico, y precios públicos.³⁰³ Como es sabido, las tasas no pueden superar el coste del servicio y los precios públicos, con carácter general, no pueden ser inferiores al coste del servicio. El hecho de que no existan estos límites, con carácter general, facilita sensiblemente la utilización de este instrumento de financiación.

295. A la vista de lo anterior, parece que el establecimiento de *fees and charges* constituye un instrumento adecuado para resolver parte de los problemas que plantea el sistema de financiación de las entidades locales. Además, el hecho de que no se vean constreñidas, con carácter general, por los límites cuantitativos que existen en España para las tasas y precios públicos, facilita sensiblemente que este tipo de recurso pueda utilizarse para otros fines no estrictamente financieros, como serían, por ejemplo, incentivar o desincentivar la utilización de un concreto servicio.³⁰⁴

303 Wilson y Game, *op. cit.*, p.201.

304 *Idem*.

2.4. Control³⁰⁵

296. El control de las cuentas anuales en Inglaterra corresponde a un órgano que se denomina *Audit Commission*.³⁰⁶ El modelo de auditoría pública de la comisión está expuesto en el Código (o Códigos) de Buenas Prácticas de Auditoría. La comisión tiene la obligación legal de preparar y someter a revisión dicho Código o Códigos, los cuales determinan la manera mediante la cual los auditores deben llevar a cabo sus funciones de acuerdo con la Ley de la Comisión de Auditoría de 1998 (en adelante la Ley). El Código debe plasmar aquello que, a juicio de la comisión, sean las mejores prácticas profesionales relativas a las normas, procedimientos y técnicas que deben adoptar los auditores. La Ley permite la creación de diferentes códigos para la fiscalización de las corporaciones locales. El Código ha de ser aprobado por las dos Cámaras del Parlamento cada cinco años y los auditores tienen la obligación legal de acatarlo. Como tal, constituye una legislación secundaria y los Códigos actuales fueron aprobados por el Parlamento en marzo de 2005.

297. Los códigos son documentos de alto nivel, que se centran en las exigencias fundamentales de la comisión, así como en los aspectos relativos a la auditoría que sean específicos de cada régimen. Cada Código tiene las siguientes características: a) expone los principios generales que deben seguir los auditores a la hora de alcanzar sus objetivos; b) explica resumidamente sus responsabilidades relativas a la auditoría de los estados financieros y la utilización de recursos; y c) expone la escala de resultados mediante los cuales se muestran las conclusiones de las auditorías realizadas.

298. Los auditores están obligados por el Código a realizar la auditoría de las cuentas anuales para cada corporación local, así como a informar de sus conclusiones sobre los planes del organismo auditado para asegurar la economía, eficiencia y eficacia en su uso de recursos (*Value-for-Money*).

299. El Código relativo a las corporaciones locales también explica resumidamente la manera en que los auditores deben cumplir determinadas obligaciones legales esbozadas en la Ley. Estas funciones en particular son las siguientes: a) dar a los electores la oportunidad de formular preguntas acerca de las cuentas, así como tomar en consideración y decidir sobre las objeciones formuladas en relación con esas; b) solicitar a un tribunal la declaración de una cuenta como contraria a la Ley; y c) tomar en consideración la emisión de un aviso consultivo, o bien, si ello resulta apropiado, realizar una solicitud de revisión judicial.

305 Este epígrafe lo hemos elaborado siguiendo el capítulo "El control externo del sector público local en el Reino Unido", de la obra EURORAI, *Las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público en Europa*, EURORAI, Valencia, 2007, pp. 107 a 117.

306 <http://www.audit-commission.gov.uk/>

3. La financiación de las entidades locales en Escocia, Gales e Irlanda del Norte

3.1. Escocia

300. Si bien la normativa aplicable a la financiación de los gobiernos locales escoceses no es la aprobada por el Estado central, el régimen es muy similar al analizado en relación a Inglaterra. En particular, la norma escocesa que se ocupa de regular esta materia es la siguiente: *Local Government in Scotland Act 2003*.

301. En relación al *council tax* los valores de referencia son, al igual que en Inglaterra, los de 1991, valores que fija un organismo diferente al existente en Inglaterra que, para el caso de Escocia, es el *Scottish Assessors*.³⁰⁷ Este impuesto tiene el mismo número de tramos que en Inglaterra, si bien el valor de cada uno de ellos es diferente, conforme a lo que se desprende del siguiente cuadro:

Tramo	Valor de la propiedad	Coficiente	Ejemplo de cuota
A	< £27,000	6/9	267
B	£27,001 – £35,000	7/9	311
C	£35,001 – £45,000	8/9	356
D	£45,001 – £58,000	1	400
E	£58,001 – £80,000	11/9	490
F	£80,001 – £106,000	13/9	579
G	£106,001 – £212,000	15/9	668
H	£212,001 >	18/9	800

302. Hay que significar que el *council tax* es un impuesto muy contestado en este territorio y existe una iniciativa emprendida por el propio Gobierno de Escocia para sustituirlo por un impuesto local sobre la renta basada en la capacidad económica de los sujetos obligados al pago.³⁰⁸ En particular se prevé que este impuesto funcione como un recargo sobre el Impuesto sobre la Renta que corresponde al Estado central (Reino Unido), lo que supone también que la gestión se atribuiría al Estado central y no a cada entidad local. No obstante, esta iniciativa todavía no se ha aprobado ni se ha concretado tampoco cómo se integraría en el sistema de financiación local en el que, hasta la fecha, el *council tax* ocupa una posición muy importante, al igual que sucede en Inglaterra. Un buen ejemplo de lo anterior es que el establecimiento de este impuesto municipal sobre la renta supondría el establecimiento de una tasa

307 Vid. <http://www.saa.gov.uk>

308 Vid. *A Fairer Local Tax for Scotland*, The Scottish Government, 2008 disponible en <http://www.scotland.gov.uk>

sobre el servicio de recogida de basuras, tasa que en la actualidad no existe, toda vez que uno de los servicios a los que contribuye a financiar el *council tax* es precisamente ese.

3.2. Gales

303. El régimen de financiación de los gobiernos locales en Gales es similar al establecido para Inglaterra, en la medida en que las normas aplicables a este último territorio también son aplicables en Gales. No obstante, existe alguna diferencia como es el hecho de que aunque el órgano de valoración de la propiedad inmobiliaria es el mismo (*Valuation Office Agency – VOA*), la Asamblea de Gales tiene determinadas competencias en este ámbito. Esta circunstancia ha permitido que la VOA haya podido actualizar los valores de la propiedad inmobiliaria *en Gales* en el año 2003, mientras que en Inglaterra sigue siendo una cuestión pendiente, al igual que en Escocia. Los nuevos valores se han comenzado a aplicar en Gales a partir del 1 de abril de 2005.³⁰⁹

304. La actualización de los valores de la propiedad inmobiliaria en Gales ha tenido las consecuencias correspondientes en el *council tax*. La Asamblea de Gales tiene la competencia para aprobar los valores que se encuentran en cada tramo (*band*) y el coeficiente conforme al cual se determina la cuota dependiendo del tramo en que se encuentra la vivienda gravada. Las principales diferencias que se advierten con Inglaterra serían dos: a) que en Gales existe un tramo más (el tramo "I");³¹⁰ y b) que como consecuencia de la existencia de este nuevo tramo, también existe un coeficiente mayor en relación con el tramo base a efectos de determinar la cuota, esto es, el "D". Recogemos a continuación los valores que integran cada banda, los coeficientes y un ejemplo de la cuota que resultaría.

Tramo	Valor de la propiedad	Coficiente	Ejemplo de cuota
A	< £44,000	6/9	267
B	£44,001 – £65,000	7/9	311
C	£65,001 – £91,000	8/9	356
D	£91,001 – £123,000	1	400
E	£123,001 – £162,000	11/9	490
F	£162,001 – £223,000	13/9	579
G	£223,001 – £324,000	15/9	668
H	£324,001 – £424,000	18/9	800
I	£424,001 >	21/9	934

309 http://www.voa.gov.uk/council_tax/ct-wales-overview.htm

310 En Gales hay 9 tramos (A, B, C, D, E, F, G, H e I) y en Inglaterra 8 tramos (A, B, C, D, E, F, G y H).

305. Como puede evidenciarse, no existen diferencias importantes entre Inglaterra y Gales. Los gobiernos locales de este último territorio cuentan con los mismos problemas que señalamos respecto a Inglaterra. Así, por ejemplo, en relación al *council tax* su competencia está limitada a fijar la cuota del tramo "D", en la medida que la del resto se determina automáticamente en función de los coeficientes señalados, cuya competencia corresponde no a cada Gobierno local, sino a una instancia superior, que en este caso es la Asamblea de Gales.

3.3. Irlanda del Norte

306. En términos generales puede afirmarse que el sistema de financiación de los gobiernos locales de Irlanda del Norte es similar al que se aplica en Inglaterra, Gales y Escocia, es decir, los gastos de capital se financian fundamentalmente con transferencias y préstamos y los gastos corrientes se financian mediante transferencias y tributos propios. Sin embargo, en relación a los gastos corrientes se pueden advertir varias diferencias de importante calado.

307. En primer lugar, los servicios educativos, a diferencia de lo que sucede en Inglaterra, Gales y Escocia, no son competencia de los gobiernos locales sino del Gobierno de Irlanda del Norte. En segundo lugar, y es aquí donde radica quizás la mayor diferencia, es que la financiación de los gastos corrientes depende fundamentalmente de la recaudación de los tributos propios y no, como sucede en Inglaterra, Gales y Escocia, de las transferencias realizadas por los gobiernos correspondientes. Así, por ejemplo, en el ejercicio 2006/2007 la transferencia general, que en Irlanda del Norte se denomina *General Grant Resources Element*, ascendió para el conjunto de gobiernos locales a 20,5 millones de libras, mientras que los ingresos por tributos propios ascendieron a 401,6 millones de libras.³¹¹ La razón principal que justifica este menor grado de dependencia de las transferencias se debe a que el impuesto sobre las propiedades inmobiliarias afectas a actividades económicas (*Non-Domesctic Rate*)³¹² es realmente un tributo propio de los gobiernos locales de Irlanda del Norte, en la medida en que a cada uno de ellos se le asigna la recaudación producida por el mismo en su territorio.

308. Como analizamos en otros apartados, en el caso de Irlanda, Gales y Escocia el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria afecta a actividades económicas se trataba de un tributo gestionado por los gobiernos locales, pero cuya recaudación se asignaba a cada uno de los gobiernos estatales con el fin de financiar la transferencia general, lo que suponía que la cuantía asignada a cada autoridad local no tenía por qué corresponderse necesariamente con la recaudación efectiva producida en su

311 Datos extraídos de http://www.doeni.gov.uk/index/local_government/ig_funding.htm. Esta página web es del *Department of Environment* (<http://www.doeni.gov.uk>) que es el órgano del Gobierno norirlandés encargado, entre otras cosas, de los gobiernos locales.

312 Se trata de un tributo similar al *Business Rate* que existe en Inglaterra, Gales y Escocia

territorio. En Irlanda del Norte, como se ha dicho, la recaudación producida por este impuesto se asigna a cada Gobierno local, todo ello sin perjuicio de que la gestión y recaudación, a diferencia de lo que sucede en el resto de territorios, se realice de forma centralizada. En efecto, en Irlanda del Norte existe un organismo *Land & Property Services* (LPS)³¹³ –similar al *Valuation Office Agency* de Inglaterra y Gales y al *Scottish Assessors* de Escocia– entre cuyas funciones, además de valorar los inmuebles, se encuentra la gestión y recaudación de este impuesto.

309. En este sentido, también se atribuye a este órgano la gestión y recaudación del impuesto sobre la propiedad residencial. A este respecto conviene significar que este impuesto presenta algunas diferencias en Irlanda del Norte por comparación al *council tax* de Inglaterra, Gales y Escocia. En Irlanda del Norte no existe formalmente el *council tax*, pues la propiedad inmobiliaria residencial se grava con una figura (*Domestic rate*) similar a la que existían en Inglaterra, Gales y Escocia antes de la adopción del *poll tax* –el *poll tax* es el impuesto al que sustituyó el *council tax*–. Hasta 2005 el *Domestic rate* se trataba de un tributo cuya base imponible se fijaba no tanto en el valor del inmueble sino en la rentabilidad presunta que podía producir.³¹⁴ En cierto modo la base imponible se fijaba como sucede en la actualidad con el *Business rate* para la propiedad afecta a actividades económicas en Inglaterra, Gales y Escocia –también se sigue esta sistemática para el *Non-Domestic Rate* de Irlanda del Norte–. No obstante, desde el ejercicio 2007/2008 se ha modificado el modo de determinar la base imponible, atendiendo ahora al valor de mercado del inmueble (*capital value*) –y no a su rentabilidad– en términos similares a los que sucede con el *council tax*.³¹⁵ Los valores los determina el organismo *Land & Property Services* y se atiende a la situación existente el 1 de enero de 2005.³¹⁶ Otro elemento que diferencia al *Domestic rate* norirlandés del *council tax* es que la cuota no se fija en función del tramo de valoración en el que se encuentre el inmueble, pues a todos ellos se le aplica el mismo tipo de gravamen.

313 <http://www.lpsni.gov.uk>

314 Como explican W. J. McCluskey, L. C. Lim y P. T. Davis, “Domestic rate reform in Northern Ireland: a critical review of policy options”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 25, 2007, p. 134, nota 11, la base imponible era el *Net annual value* (NAV), la renta neta que podía producir un inmueble teniendo en cuenta los ingresos probables por su arrendamiento y los gastos soportados para su obtención: “*the rent for which one year with another, the hereditament might, in its actual state, be reasonably expected to let from year to year, the probable average cost of repairs, insurance and other expenses (if any) necessary to maintain the hereditament in its actual state, and all rates, taxes or public charges (if any), being paid by the tenant*”.

315 Sobre esta modificación, *ibidem*, pp. 131 y ss.

316 Según se recoge en la página web de este organismo el valor del inmueble (*Capital value*) “*is the amount your property could reasonably have sold for on the open market on 1 January 2005. We use this date to make sure that all values are consistent. In assessing this value we use information on the sale prices of houses in your neighbourhood. We also make some assumptions to keep the capital values fair; for example, we assume that properties have the same standard of kitchen and bathroom for their age, type of property and location*”.

310. Adicionalmente debemos señalar que los dos impuestos a los que nos hemos referido, además de financiar a los gobiernos locales, también financian al Gobierno norirlandés. Ello explica que sobre la base imponible de cada uno de los dos impuestos se aplique un tipo fijo, a favor del Gobierno norirlandés y otro tipo que varía en función del Gobierno local que sea competente en cada caso. Así, por ejemplo, para el ejercicio 2008/2009 el tipo aplicable en el *Domestic rate* para calcular la cuota que corresponde al Gobierno norirlandés asciende, en todo el territorio, 0,3608%. Por lo que corresponde al tipo de gravamen aplicable para calcular la "cuota local" habrá que analizar el establecido por cada Gobierno. En Belfast, por ejemplo, asciende al 0,2540%, mientras que en otra entidad local, como es el caso de Ballymena, asciende al 0,3157%. A continuación se recoge una tabla con los tipos aplicables para el ejercicio 2008/2009, que recoge el tipo de gravamen norirlandés (referido como *region*) y el tipo de cada Gobierno local (*district*):³¹⁷

District Name	Non-Domestic Rate	Non-Domestic Rates	Non-Domestic Poundage	Domestic Rate	Domestic Rates	Domestic Poundage
	District	Region		Region	District	
Antrim	0.236886	0.2989	0.535786	0.003608	0.003159	0.006767
Ards	0.205819	0.2989	0.504719	0.003608	0.002493	0.006101
Armagh	0.251773	0.2989	0.550673	0.003608	0.003393	0.007001
Ballymena	0.228552	0.2989	0.527452	0.003608	0.003157	0.006765
Ballymoney	0.224239	0.2989	0.523139	0.003608	0.002878	0.006486
Banbridge	0.234803	0.2989	0.533703	0.003608	0.003121	0.006729
Belfast	0.221853	0.2989	0.520753	0.003608	0.002540	0.006148
Carrickfergus	0.233575	0.2989	0.532475	0.003608	0.003195	0.006803
Castlereagh	0.158224	0.2989	0.457124	0.003608	0.001902	0.005510
Coleraine	0.201177	0.2989	0.500077	0.003608	0.002654	0.006262
Cookstown	0.202480	0.2898	0.501380	0.003608	0.002654	0.006172
Craigavon	0.223757	0.2989	0.522657	0.003608	0.003474	0.007082
Derry	0.244336	0.2989	0.543236	0.003608	0.003533	0.007141
Down	0.231531	0.2989	0.530431	0.003608	0.003065	0.006673
Dungannon	0.199338	0.2989	0.498238	0.003608	0.002434	0.006042
Fermanagh	0.157343	0.2989	0.456243	0.003608	0.002172	0.005780
Larne	0.224881	0.2989	0.523781	0.003608	0.003318	0.006926
Limavady	0.243376	0.2989	0.542276	0.003608	0.003555	0.007163
Lisburn	0.176598	0.2989	0.475498	0.003608	0.002314	0.005922

Continúa

317 Disponible en http://www.lpsni.gov.uk/index/rating/billing/poundages_2008__regional_and_district_rate_.htm

District Name	Non-Domestic Rate	Non-Domestic Rates	Non-Domestic Poundage	Domestic Rate	Domestic Rates	Domestic Poundage
	District	Region		Region	District	
Magherafelt	0.180474	0.2989	0.479374	0.003608	0.002278	0.005886
Moyle	0.287678	0.2989	0.586578	0.003608	0.003550	0.007158
Newry & Mourne	0.205026	0.2989	0.503926	0.003608	0.002803	0.006411
Newtownabbey	0.234281	0.2989	0.533181	0.003608	0.002999	0.006607
North Down	0.177803	0.2989	0.476703	0.003608	0.002402	0.006010
Omagh	0.209199	0.2989	0.508099	0.003608	0.003400	0.007008
Strabane	0.212820	0.2989	0.511720	0.003608	0.003127	0.006735

311. Finalmente hay que significar que el control financiero sobre los gobiernos locales de Irlanda del Norte corresponde al *Northern Ireland Audit Office*.³¹⁸

318 <http://www.niauditoffice.gov.uk>



E **STUDIOS COMPARADOS**



DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Francisco Velasco Caballero

CARACTERIZACIÓN GENERAL

Los tres Estados objeto de este estudio presentan una nota común: que las competencias públicas sobre régimen local corresponden, en gran medida, a las entidades territoriales (naciones británicas, *Länder* alemanes, regiones italianas). Por tanto, con independencia de la forma de Estado, federal o unitario descentralizado, lo cierto es *que el Gobierno local es materia típicamente regional o territorial*. Claro que esta aproximación inicial requiere de muchas precisiones:

- a) La República italiana reserva ciertas competencias legislativas al Estado e impone a las regiones una determinada forma de ordenación del gobierno local (mediante el llamado "principio de subsidiariedad": art. 118.1 CI).
- b) De otro lado, la República Federal de Alemania, aunque parte de que el Derecho local es una cuestión íntegramente territorial, de los *Länder*, influye moderadamente sobre el régimen local mediante títulos competenciales sectoriales y mediante competencias financieras.
- c) Por último, en el Reino Unido conviven, en materia local: amplias competencias de Escocia e Irlanda del Norte; competencias de menor alcance de Gales; y competencias absolutas del Parlamento británico sobre el Gobierno local en Inglaterra (que carece de instituciones propias de autogobierno).

Procede ahora, antes de seguir, una advertencia importante, que tiene que ver con el significado real de las competencias territoriales (de las naciones, regiones o *Länder*). Con carácter general, si bien la República regional italiana y el Reino plurinacional británico muestran altos niveles competenciales de las entidades regionales o nacionales (sobre gobiernos locales), esas competencias se ejercen en un contexto de *descentralización* estatal, más que de *federalismo* (como en cambio ocurre en Alemania). Esto es: las amplias competencias regionales italianas o británicas toman sentido en un contexto general de descentralización donde el Estado mantiene una posición preeminente de control o influencia sobre el conjunto del sistema. Distinto es el caso del Estado federal alemán: la forma federal del Estado implica que las amplias competencias de los *Länder* (sobre gobiernos locales) se ejerzan con muy limitadas influencias e intervenciones de la Federación (*Bund*).

Para identificar y valorar adecuadamente hasta dónde llegan las similitudes y las diferencias entre los tres países, nos vamos a servir ahora de un esquema expositivo analítico, con la siguiente estructura: (I) Primero vamos a fijar las *notas características generales* de la distribución competencial (sobre gobiernos locales) en los tres Estados, para lo cual vamos a prestar atención al tipo de texto jurídico en el que se distribuyen competencias (Constitución, estatutos, leyes), al nivel de asimetría en la distribución y a la función de la autonomía local en la definición del sistema com-

potencial. (II) En segundo lugar vamos a prestar atención a los *criterios comparados de distribución de competencias*: atribución plena y residual, competencia legislativa compartida, distinción legislación-ejecución. (III) Por último, analizaremos las *competencias concretas* del Estado y las entidades territoriales en las siguientes materias: planta local; organización; competencias locales; poderes de control; y financiación.

1. Tipología de normas distributivas de competencias

Los tres Estados analizados (Alemania, Reino Unido e Italia) presentan algunas diferencias en cuanto al *tipo de texto normativo* donde se asienta la distribución de competencias (entre el Estado y las entidades territoriales). En este punto, la distribución del poder sobre régimen local sigue las pautas generales de cada sistema constitucional. Dos son los datos relevantes: la función distributiva de la *Constitución* estatal, y la posición y relevancia de los textos normativos fundamentales o básicos de cada entidad territorial: *Constituciones o Estatutos de Autonomía*. Como en seguida se verá, ni los estatutos (italianos) ni las constitucionales territoriales (alemanas) regulan directamente la distribución competencial región-Estado; esta regulación está reservada a la Constitución (federal o única). En este punto es notoria la diferencia con el sistema constitucional español, sentado esencialmente sobre los Estatutos de Autonomía. Lo que sí resulta característico de los estatutos o constituciones territoriales es su *función directiva* sobre el ejercicio de las competencias regionales en relación con los gobiernos locales. Bien mediante el principio de subsidiariedad (en el caso de Italia [I § 19]) bien mediante la concreción territorial del principio de autonomía local (en el caso de Alemania [A §§ 80-87]), los estatutos y constituciones territoriales definen estrechamente la forma de ejercicio de las competencias regionales. El caso del Reino Unido merece una consideración aparte: la falta de Constitución escrita proyecta sobre las *Devolution Acts* la configuración acabada del régimen competencial sobre gobiernos locales [RU § 28]; y las mismas leyes contienen ciertas opciones directas sobre la forma de ordenar los gobiernos locales en cada una de las naciones (Escocia, Irlanda del Norte, Gales).

1.1. La Constitución estatal

Las Constituciones italiana y federal alemana cumplen una función capital en la distribución de competencias sobre entidades o gobiernos locales. En ambos casos, las competencias del Estado se definen de forma exhaustiva en la propia Constitución. Y las competencias de las regiones o *Länder* se enuncian de forma residual: todas las no reservadas al Estado [A §§ 29, 44 y 90-92; I § 46]. Esta forma de distribución de competencias tiene, *a priori*, dos consecuencias primarias: la uniformidad o simetría del sistema; y un alto nivel de competencias regionales sobre régimen local.

- a) La *simetría* competencial de las distintas regiones o *Länder* es una consecuencia lógica del sistema de lista competencial única (la de las materias reservadas al Estado o Federación). Dado que las competencias no reservadas al Estado son

territoriales, todas las regiones o *Länder* disponen, en principio, del mismo nivel y tipología de competencias sobre régimen local. En el caso de Italia, el art. 117.4 CI establece –tras la reforma de 2001– que “corresponde a las regiones la potestad legislativa sobre todas las materias no reservadas a la legislación del Estado”. Y el art. 117.2 p) CI reserva en exclusiva al Estado: “legislación electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas” [I § 50]. Para Alemania, el art. 70.I GG establece que “los *Ländertien*nen derecho a legislar salvo donde la Constitución atribuya la potestad legislativa a la Federación”. Y seguidamente, la propia Constitución precisa qué materias son de competencia legislativa federal: exclusiva (art. 73 GG) o concurrente (art. 74 GG). En ninguno de los dos listados competenciales se encuentra el régimen local, por lo que la competencia legislativa es exclusiva –y por igual– de cada *Land* [A § 29]. La corrección más relevante a la conclusión de simetría competencial entre regiones o *Länder* se da en Italia en relación con las llamadas “regiones de Estatuto Especial”. Para estas regiones está previsto en la propia Constitución italiana que por “Ley Constitucional”, modificativa de la propia Constitución, algunas regiones (Sicilia, Cerdeña, Friuli-Venecia Julia, Trentino-Alto Adigio, Valle de Aosta) disfrutaran de un estatuto especial. En ese estatuto, en tanto excepción constitucional, se puede establecer un régimen competencial singular, respecto del ordinario (hoy, el del art. 117.2 d) CI) [I §§ 57-62]. Así ha sido, de hecho, desde la aprobación de los distintos estatutos especiales y hasta 2001. Aunque tras la reforma constitucional de 2001, y la notable expansión de las competencias regionales sobre régimen local, se han achicado las diferencias competenciales sobre régimen local de las distintas regionales italianas, sean éstas de “estatuto ordinario” o de “estatuto especial” [I § 78].

- b) La segunda consecuencia *prima facie* de la lista constitucional única de competencias (las reservadas al Estado) es un *alto nivel de poder regional o territorial* sobre las entidades locales. En principio, la cláusula residual de competencias a favor de los *Länder* o las regiones favorece que aquellas materias no expresamente contempladas por la Constitución caigan en la esfera de poder regional. Esto hace, en el caso alemán, que la totalidad de las competencias sobre régimen local correspondan a los *Länder*, pues la Constitución federal no contempla expresamente esta materia como propia del *Bund*. Todo ello, claro es, con la cautela de que ciertas materias sectoriales, o las competencias financieras del *Bund*, permiten una cierta presencia competencial de la Federación sobre asuntos de interés local [A §§ 246 y 259]. En el caso de la Constitución italiana, el art. 117.2 p) CI sólo reserva al Estado la competencia sobre “régimen electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales de municipios, provincias y ciudades metropolitanas”. Esto supone que todas las materias no reconducibles a ese descriptor competencial son, *ipso constitutione*, competencia de la región. Claro que aquí la clave va a ser el alcance interpretativo de ese enunciado competencial constitucional: hasta dónde llegan las “funciones fundamentales” o los “órganos de gobierno”. De otro lado, también en el caso italiano hay que prestar atención a títulos competenciales sectoriales o financieros a través de los cuales

el Estado puede ejercer una importante función directiva sobre la actividad de los gobiernos locales.

El caso del *Reino Unido* merece una consideración especial. Como es sabido, el Reino Unido carece de una Constitución escrita. Al menos tal y como se entiende en el Derecho público continental [RU § 28]. Ello no quita para que ciertos textos internacionales (como el Convenio Europeo de Derechos Humanos) o ciertas leyes del Parlamento británico cumplan una *función constitucional*. Entre esas leyes se pueden incluir las *Devolution Acts* de 1998. En ellas se determina, entre otras cosas, cuáles son las competencias (verdadero neologismo para el Derecho británico) sobre gobiernos locales de Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Y cuáles son las competencias que se reserva el Parlamento británico y—de forma mediata— el Gobierno de Su Majestad. Formalmente, las *Devolution Acts* de Escocia e Irlanda del Norte se rigen por un sistema de listado único de materias “exceptuadas” o “reservadas” al Parlamento británico (y mediatamente, al Gobierno británico), siendo de titularidad regional todas las competencias no expresamente reservadas [RU §§ 7 y 14]. En este punto, el sistema competencial británico sería similar al de Italia o Alemania. En el caso de Gales, que dispone de una autonomía más reducida, la *Welsh Government Devolution Act* de 1998 (reformada en 2006) identifica unas materias específicas atribuidas a la competencia legislativa secundaria de la Asamblea de Gales [RU § 11]; no hay aquí, por tanto, cláusula general de competencia territorial (aquí la comparación procedente sería, por tanto, con los Estatutos de Autonomía de España). Más allá de las posibles similitudes entre las naciones británicas y los *Länder* o regiones italianas, hay que insistir en dos notas características que alejan al sistema competencial británico respecto del italiano y alemán: la *inestabilidad* de las competencias territoriales sobre los gobiernos locales; y el alto nivel de *asimetría* entre las distintas naciones.

- a) En cuanto a lo primero, el hecho de que las *Devolution Acts* sean simples leyes del Parlamento británico determina que la distribución competencial sobre gobiernos locales pueda ser sustancialmente alterada en cualquier otra ley, general o sectorial, del Parlamento británico. Cierto es que a las *Devolution Acts* acompaña, desde su inicio, un compromiso político del Gobierno británico de respetar el sistema competencial recién instaurado: el “Acuerdo Sewel” [RU § 5]; pero también es cierto que esto no es más que un compromiso “político” que no cuestiona la soberanía del Parlamento británico, y con ello la inestabilidad de las competencias territoriales sobre régimen local.
- b) De otro lado, la asimetría competencial sobre régimen local en el Reino Unido es altísima. Cada *Devolution Act* atribuye competencias de forma singularizada a cada una de las naciones: Escocia, Irlanda del Norte, Gales. Dado que ningún texto constitucional distribuye competencias con carácter general, es cada *Devolution Act*, la referida a cada concreta Nación, la que atribuye competencias sobre gobierno local. Y esas competencias van a estar en función, a su vez, de la alta asimetría institucional entre las tres naciones descentralizadas. En Escocia e Irlanda del

Norte existe un verdadero poder legislativo (en materias propias) de los correspondientes Parlamentos [RU §§ 7 y 14]; en Gales se identifica sólo un poder legislativo de segundo grado [RU § 10]. Ello determina que el nivel final de competencias territoriales de cada nación tiene que prestar atención no sólo al listado competencial de cada *Devolution Act* sino, además, a la *estructura institucional* de poder en cada nación. A lo dicho hay que sumar la singularidad de Inglaterra en la *federacy* británica, que no dispone de instituciones de autogobierno, distintas de las instituciones comunes para todo el Reino Unido [RU § 15].

1.2. Estatutos y constituciones territoriales

Tanto Alemania como Italia definen las competencias sobre régimen local en la Constitución general: mediante la técnica del listado único de competencias reservadas al Estado más una cláusula residual de competencia regional. Esto determina que los estatutos o constituciones territoriales no definan competencias sobre régimen local. La excepción está en los “estatutos especiales” italianos [I §§ 74-86] y –con todas las cautelas– en las *Devolution Acts* del Derecho británico [RU §§ 7-14].

Lo que tienen de común los “estatutos especiales” italianos y las *Devolution Acts* es su carácter de excepción respecto del sistema general (constitucionalizado o no). Estaríamos, en ambos casos, ante leyes que excepcionan un sistema general en relación con concretas regiones o naciones. En el caso de Italia, los estatutos especiales excepcionan el régimen constitucional general de autonomía regional, el de las regiones ordinarias; de ahí que los estatutos especiales sean leyes de modificación de la Constitución. En el Reino Unido las *Devolution Acts* no excepcionan (para Escocia, Gales e Irlanda del Norte) un sistema general de autonomías regionales: excepcionan la tradicional inexistencia de autonomía territorial significativa en el conjunto del Reino (y ahora, aún, en Inglaterra).

- a) La Constitución italiana preveía, en su origen, la posibilidad de que ciertas regiones –históricamente muy caracterizadas– dispusieran de un régimen especial de autonomía. Ese régimen habría de concretarse en estatutos especiales. A diferencia de los estatutos ordinarios (que son desarrollo de la Constitución) los estatutos especiales se aprueban por “Ley Constitucional”; esto es, por leyes que modifican la Constitución misma. Esto hizo posible que las regiones de Estatuto especial dispusieran, antes de la reforma constitucional de 2001, de niveles competenciales singulares. Normalmente, más elevados que los de las regiones de Estatuto ordinario. Así ocurría con el régimen local: Para el conjunto de las regiones, la Constitución preveía únicamente una competencia legislativa de segundo grado o desarrollo; en cambio, las regiones de Estatuto especial disponían de mayores competencias sobre régimen local [I § 74]. Desde el punto de vista material, los estatutos especiales han perdido hoy parte de su singularidad original. Porque las regiones ordinarias, por medio de la reforma constitucional de 2001, han reforzado notablemente sus competencias. Al punto de que la propia Constitución ha dispuesto la equiparación al alza de las regiones especiales, cuando sus niveles

competenciales fueran inferiores a los de las regiones ordinarias. Con todo, la diferente cualidad jurídica de los estatutos ordinarios y de los estatutos especiales sigue siendo relevante para identificar los posibles límites estatales al ejercicio de la competencia regional [I. § 85 a)].

- b) Las competencias sobre gobiernos locales de Escocia, Gales e Irlanda del Norte se encuentran en sendas *Devolution Acts*, una para cada nación. Funcionalmente, cada *Devolution Act* ocuparía el espacio de un Estatuto o Constitución territorial. Forma parte de la Constitución británica no escrita la soberanía del Parlamento, lo que se traduce en una competencia legislativa universal del propio Parlamento británico (y, mediatamente, en un poder ejecutivo universal del Gobierno británico). La excepción a este principio constitucional estaría, precisamente, en las *Devolution Acts*. Así que son estas leyes del Parlamento británico quienes atribuyen concretas competencias (legislativas o ejecutivas) a los Parlamentos o Asambleas nacionales (y mediatamente, a los órganos ejecutivos de ellas dependientes). La singularidad de las *Devolution Acts* está en que son simples leyes del Parlamento británico; no requieren un procedimiento especial, o una mayoría extraordinaria para su aprobación. Es cierto que a estas leyes precedieron referenda consultivos en las tres naciones concernidas. Pero también es cierto que las competencias legislativas de los distintos Parlamentos territoriales podrían alterarse por otra ley del Parlamento británico. El límite es aquí más político que propiamente jurídico-constitucional.

1.3. Posición de las leyes estatales

Como se ha dicho ya, en Alemania e Italia son las respectivas Constituciones quienes atribuyen concretas competencias sobre régimen local; al Estado o las entidades territoriales (*Länder* o regiones). Sólo como excepción, los estatutos de las regiones especiales –con valor constitucional– también son atributivos de competencias. Sobre estas premisas, *las leyes estatales no son propiamente definitorias de las competencias regionales* sobre régimen local. Así ocurre desde luego en Alemania. En el caso del Reino Unido ya hemos visto que son leyes del Parlamento de Westminster quienes atribuyen competencias, generales o específicas, a Escocia, Irlanda del Norte y Gales; aunque la función y posición de esas leyes es propiamente constitucional. Distinto puede ser el análisis para Italia, donde la Ley estatal ejerce una posición muy relevante en la configuración del sistema competencial. Se percibe aquí cómo el federalismo alemán –y en ello ha insistido la reforma de 2006– se asienta sólidamente sobre la premisa de una distribución constitucional rigurosa de las materias competenciales. En cambio, la descentralización cuasifederal italiana reserva aún un claro protagonismo a la ley estatal, por mucho que sea la propia Constitución quien atribuya competencias directamente a las regiones.

De dos formas es relevante la posición de la ley estatal sobre régimen local en Italia: primero, como expresión de una competencia exclusiva; y segundo, como instrumento principal de adaptación del ordenamiento jurídico a la reforma descentralizadora de 2001.

- a) En primer lugar, el art. 117.2 p) CI reserva al Estado la *competencia exclusiva* sobre tres aspectos centrales del régimen local: régimen electoral, órganos de gobierno y “funciones fundamentales” de municipios, provincias y ciudades metropolitanas. A través de estas competencias se puede llegar fácilmente a un condicionamiento intenso de las competencias regionales sobre régimen local. Al punto de que la competencia regional bien podría llegar a definirse como materialmente compartida. De hecho, en el único proyecto completo de adaptación del ordenamiento local estatal a la reforma constitucional de 2001 (proyecto de 2005, luego caducado), el Estado optó por mantener la estructura formal del TUEL, suprimiendo o modificando únicamente aquellos preceptos que hoy ya no se justificaban con la nueva competencia estatal. Esto es: el Estado partía de su posición central en la configuración del ordenamiento local (pese a disponer de una competencia limitada: art. 117.2 p) CI) y simplemente reconocía la necesidad de aligerar la densidad normativa de sus leyes actuales.
- b) En segundo lugar, el Estado asume, como tarea propia, *la puesta en marcha de la reforma descentralizadora* de la Constitución de 2001. Por eso, el Consejo de Ministros aprobó un Proyecto de Delegación Legislativa (Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de enero de 2007) por el que el Parlamento atribuía al Gobierno la ejecución del nuevo sistema competencial sobre gobiernos locales. Decía el art. 1.2 del Proyecto de Ley de Delegación Legislativa que: “El Estado y las regiones, en el ejercicio de sus propias competencias legislativas, procederán a adecuar sus respectivos ordenamientos a las disposiciones de la presente ley”. También el art. 1.3 del mismo Proyecto establecía que “las leyes estatales y regionales regulan las funciones administrativas de los municipios, ciudades metropolitanas y provincias con respecto a los ámbitos reservados a la autonomía de los Entes Locales para la organización y ejercicio de sus funciones, en el sentido del art. 117.5 de la Constitución”. Valgan estos dos ejemplos como indicativos de la función directiva de la ley estatal respecto del ejercicio de las competencias (estatales y regionales) sobre Administración local. Esta función de la ley estatal no tiene parangón en el Derecho alemán y se asemeja más –paradójicamente– a las múltiples indicaciones que, sobre el ejercicio del poder legislativo descentralizado, contiene cada una de las *Devolution Acts* británicas.

2. Asimetría competencial

En este aspecto se observan notorias diferencias en los tres países analizados. En Alemania las competencias sobre régimen local son iguales y exclusivas de todos los *Länder*. En Italia, el nivel de uniformidad es también elevado, aunque admite algunas singularidades en las regiones de estatuto especial. Por último, en el caso del Reino Unido se observan importantes diferencias entre Escocia e Irlanda del Norte, de un lado, y Gales, de otro lado. En el caso de Gales, la falta de poder legislativo primario (retenido por el Parlamento británico) condiciona el alcance real de las amplias competencias horizontales sobre régimen local de la Asamblea galesa. Incluso la aparente proximidad competencial entre Escocia e Irlanda del Norte debe ser muy matizada

por cuanto que, en la práctica, y dado que la reinstauración del régimen de autonomía política en Irlanda del Norte es tan cercana como 2007, una buena parte de los servicios públicos siguen gestionados por agencias no plenamente dependientes del Parlamento y Gobierno norirlandés. Las diferencias apuntadas, entre los tres Estados analizados, no responde necesariamente a la caracterización federal o unitaria-descentralizada de cada país; ni a la ordenación jurídico-política de las regiones mediante leyes estatales, constituciones o estatutos de autonomía. La clave de la asimetría competencial está en que la Constitución del Estado contenga –o no– un catálogo cerrado e inmodificable de competencias. Así se explica que allí donde no hay una distribución constitucional de competencias (como en el Reino Unido), cada *Devolution Act* configura de forma diferenciada las competencias de las entidades territoriales autónomas (Escocia, Irlanda del Norte y Gales). O que en Italia se puedan observar diferencias competenciales –aunque menores– entre las regiones “de estatuto ordinario” y cada región “de estatuto especial”. Esto se explica porque las competencias de las regiones ordinarias están definidas de forma definitiva en el art. 117 CI. No son susceptibles de alteración o modulación alguna por medio del estatuto de autonomía de cada región. En cambio, el art. 116 CI permite que los estatutos de las regiones especiales deroguen singularmente el sistema competencial general de la propia Constitución. Con esta clave explicativa se puede trabar fácilmente la comparación con el sistema local español. En la actualidad, tras las reformas estatutarias de 2006 y 2007, las Comunidades Autónomas españolas ofrecen niveles diferenciados de competencias sobre régimen local. La razón de la asimetría está, precisamente, en que la Constitución no cierra el sistema competencial sino que lo deja abierto a la configuración estatutaria, singularmente para cada Comunidad Autónoma. Y por lo mismo, cada Estatuto de Autonomía puede prever niveles diferenciados de competencias sobre régimen local para cada Comunidad.

3. Función de la autonomía local en la distribución competencial

En este punto son graves las divergencias entre los tres países estudiados. De un lado, Alemania e Italia reconocen y garantizan la autonomía local en las constituciones estatales. Aunque el significado competencial de la autonomía local no es coincidente en los dos casos. De otro lado, el Reino Unido atribuye competencias sobre gobiernos locales a Escocia, Irlanda del Norte y Gales, sin prestar atención –al menos no directamente– a la autonomía o autogobierno local. Así que, como enseguida veremos, sólo en Italia la garantía constitucional de autonomía local goza de cierta eficacia competencial directa.

a) En Alemania, el art. 28 II GG garantiza directamente la autonomía local (de municipios y *Kreise*). De acuerdo con la tradición jurídico-pública alemana, ese reconocimiento constitucional es una garantía institucional [A §§ 50 y ss]. Por tanto, su función característica sería la de servir de límite final al poder de configuración del régimen local por parte de la ley (federal o territorial). Esta garantía constitucional actúa en paralelo, aunque separadamente, respecto de las competencias administrativas del *Bund* y de cada *Land*. Esto es: cada organización pública debe respetar

la garantía institucional de autonomía local a la hora de definir las competencias ejecutivas (administrativas) de los municipios y comarcas. Pero la autonomía local no es en sí misma un criterio general de articulación de competencias para el conjunto del Estado; las competencias del *Bund* y de los *Länder* no están al mismo nivel que las de las entidades locales; y la garantía constitucional de autonomía local nada dice sobre cuáles son las competencias de los *Länder* o del *Bund*. En suma: la autonomía local es un límite frente a las leyes del *Bund* o de los *Länder*; pero no un criterio constitucional inmediato de distribución de competencias entre el *Bund*, los *Länder*, los municipios y las comarcas (*Kreise*).

- b) Distinto es el caso de Italia. Aquí, más allá de la garantía constitucional de autonomía local (arts. 5 y 114 CI), emparentable con la garantía constitucional alemana (art. 28 II GG), la Constitución italiana incluye también a la autonomía local como un criterio constitucional directo para la definición de las competencias estatales y regionales. La inclusión del principio de subsidiariedad (para las funciones administrativas) por medio del art. 118 CI supone, directamente, una atribución limitada de poder tanto a las regiones como al Estado [I §§ 19-25]. Justamente porque la propia Constitución ya ha optado, como regla de principio, por que las funciones administrativas se ejerzan por las entidades locales (municipios, provincias, ciudades metropolitanas). Esto supone, por de pronto, que los estatutos de autonomía regionales han de trasladar a su territorio aquel principio constitucional de subsidiariedad [I §§ 24-25]. Y que los mismos estatutos, o las leyes regionales, deben atribuir las competencias administrativas preferentemente a las entidades locales (y no a la Administración regional). La eficacia configuradora del art. 118 CI viene incluso reforzada por la posición dirigente de la ley estatal para la ejecución del principio constitucional de subsidiariedad. Tal y como se observa en la Ley 131, de 5 de junio de 2003, el Estado entiende como tarea propia el aseguramiento de que el principio constitucional de subsidiariedad sea respetado no sólo por la Administración estatal sino también –y sobre todo– por la Administración regional [I § 23]. De ahí que el art. 7.1 de la Ley 131/2003 disponga que “el Estado y las regiones (...) transferirán las funciones administrativas que ellos ejercitan con la entrada en vigor de la presente ley, sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación (...)”. Se observa aquí de nuevo el papel directivo de la ley estatal en la configuración final del sistema competencial (incluidas las materias de titularidad regional).

II. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

En los tres países, Reino Unido, Italia y Alemania, la asignación de competencias se hace, con carácter general, por bloques materiales completos (así, gobierno o régimen local) y sólo marginalmente juega –para el reparto competencial– la distinción entre funciones legislativas y ejecutivas.

1. Distribución por materias

En los tres países estudiados se distribuyen las competencias sobre régimen local con –sobre todo– criterios materiales. Esto es, se identifica un ámbito concreto de la realidad y se atribuyen todas las funciones en esa materia al Estado o a las entidades territoriales (región, *Land*, nación). En los tres casos –y a diferencia del régimen estatutario español– el criterio competencial material se articula mediante una sola lista sectorial de descriptores materiales y una cláusula residual de competencias.

La Constitución alemana contiene una lista de materias reservadas al Estado. Y fuera de ese listado las competencias públicas son –en exclusiva– de los *Länder*. Dado que el gobierno local no está en el listado de materias reservadas al *Bund*, todos los *Länder* disponen de competencias plenas (legislativas y administrativas) sobre régimen local. Lo cual no obsta para que, por vías indirectas, los *Länder* encuentren límites relevantes en el ejercicio de su competencia:

- a) De un lado, en Derecho público alemán se asiste a una cierta *vis expansiva* de la garantía constitucional de autonomía local. A diferencia del Derecho español, donde la jurisprudencia constitucional sigue insistiendo en la idea de autonomía local como derecho difuso a participar en la gestión de los asuntos públicos, en Alemania la doctrina constitucional (tanto del Tribunal Constitucional Federal como de los Tribunales constitucionales o asimilados de los *Länder*) ha perfilado algunos contenidos necesarios y precisos de esa autonomía: por ejemplo, las llamadas “potestades” (*hoheitliche Gewalte*) de los municipios y comarcas [A § 70]. La densificación de la garantía constitucional de autonomía local se puede explicar, probablemente, por la ausencia de una legislación federal sobre régimen local. De manera que la función que en España cumple la LBRL, o que en Italia cumple hasta hoy el TUEL, se satisface parcialmente en Alemania mediante una interpretación amplia de los contenidos funcionales garantizados directamente por el art. 28 II GG.
- b) De otro lado, la competencia plena de los *Länder* sobre régimen local no impide la existencia de diversas concurrencias con otros títulos competenciales (sectoriales) del *Bund*. Piénsese en la competencia urbanística federal, que permite al *Bund* la regulación o configuración del planeamiento urbanístico municipal. Algo similar se puede decir de importantes prestaciones sociales, reguladas por el *Bund* (*Sozialgesetzbuch*) y en cuya gestión van a participar las entidades locales. De esas concurrencias resulta la imposición de límites sectoriales al régimen local de cada *Land*. Efecto limitativo que viene asegurado, además, por la prevalencia del Derecho federal sobre el territorial (“*Bundesrecht bricht Landesrecht*”: art. 31 GG). Con todo, las diversas posibilidades de incidencia sectorial del *Bund* sobre el régimen local han sido constreñidas en la reforma del federalismo alemán de 2006. Hasta entonces, el art. 84 I GG permitía implícitamente que –en supuestos cualificados– las leyes federales atribuyeran funciones ejecutivas sectoriales *directamente* a los municipios o *Kreise*. Es el caso, por ejemplo, de la atribución del poder de pla-

neamiento urbanístico directamente a los municipios, atribución decidida directamente por la Ley Federal de Urbanismo (art. 2 I 1 *Baugesetzbuch*). Estas atribuciones directas de funciones ejecutivas venían siendo objeto de controversia constitucional (así: BVerfGE 77, 288, 299 y ss). Suponían una injerencia del *Bund* en las funciones ejecutivas del Derecho federal; esto es, en funciones aplicativas que, conforme al art. 83 I GG, corresponden con carácter general a los *Länder*. El nuevo art. 84 I GG impide hoy ya esta posibilidad de que las leyes federales atribuyan directamente competencias aplicativas a las entidades locales [A § 45]. Dice textualmente el art. 84 I GG que: “Las leyes federales no podrán transferir competencias a los municipios o agrupaciones de municipios”. Dada la consideración de las entidades locales como Administración indirecta de cada *Land*, es a las leyes territoriales a quienes corresponde determinar en qué casos las leyes federales se aplican por la Administración del *Land* y en qué casos por las entidades locales.

También la Constitución italiana distribuye competencias sobre régimen local, entre el Estado y las regiones, conforme a criterios materiales. El art. 117. 2 p) CI reserva al Estado la potestad legislativa exclusiva sobre régimen electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales de municipios, provincias y ciudades metropolitanas. Las demás materias propias del régimen local corresponden, en exclusiva, a las regiones, en virtud de la cláusula residual de competencias del art. 117. 4 CI. Formalmente, la competencia exclusiva del Estado ex art. 117.2 p) CI no es de bases o principios (a diferencia de las llamadas “competencias concurrentes” del art. 117.3 CI). Por eso, el Parlamento italiano puede regular con todo detalle tanto el régimen electoral como los órganos de gobierno o las funciones fundamentales de los Entes Locales constitucionalizados. Corresponde al Estado, incluso, el desarrollo reglamentario de esa regulación (art. 117.6 CI). Ello no obstante, la propia naturaleza de estas materias competenciales estatales determina que, en la práctica, se deban comportar como competencias concurrentes. Pues de otra manera, un ejercicio intenso de la competencia estatal exclusiva –aparentemente acotada– determinaría el vaciamiento de las competencias regionales. Piénsese, en especial, en la competencia estatal para determinar las “funciones fundamentales” de las entidades locales. Una regulación extensa de esas funciones fundamentales, incluyendo incluso el desarrollo reglamentario, privaría de prácticamente todo contenido a la legislación regional sobre régimen local. Así que aquí la competencia estatal, formalmente exclusiva, necesariamente debe comportarse como una competencia cuasi-concurrente, donde el Estado puede fijar los “principios fundamentales”, mas no agotar la regulación exhaustiva de la materia. De hecho, en el Anteproyecto de adaptación del TUEL a la reforma constitucional de 2001, elaborado en 2005, la técnica legislativa consistió en mantener los preceptos más generales del TUEL y eliminar todos aquellos preceptos que, por su alto grado de concreción o detalle, obturan la potestad legislativa regional sobre régimen local. En suma, la interpretación de su propia competencia por el Estado la aproximaba más a una competencia concurrente (del art. 117.4 CI) que a una verdadera competencia formalmente exclusiva. Y, en términos comparados con España, la competencia exclusiva del Estado italiano más se comporta como una competencia básica que como una competencia verdaderamente exclusiva.

En el Reino Unido también se distribuyen competencias por ámbitos materiales, en principio completos. Y también por un sistema de lista única de materias más una cláusula residual. Cuestión distinta es que la cláusula competencial residual unas veces actúe a favor del Parlamento británico (en Gales) y otras veces a favor de las entidades territoriales (Escocia e Irlanda del Norte). De una u otra forma, el Gobierno local es una materia competencial propia de las naciones descentralizadas. Aunque no se pueden perder de vista algunas reservas específicas al Parlamento británico en materias íntimamente conectadas con el gobierno local.

- a) Para Escocia, el art. 29.2 de la *Scotland Devolution Act 1998* establece el sistema de cláusula competencial general a favor del Parlamento escocés, excepto en las materias expresamente reservadas al Parlamento británico en el anexo 5 de la propia ley [RU § 7]. En dicho anexo no se incluye expresamente la materia “gobierno local”, por lo que forma parte del acervo competencial del Parlamento escocés. Aunque de ello hay que excluir algunas materias específicas, estrechamente *conectadas con el régimen local*, que sí están expresamente reservadas por el anexo 5 al Parlamento británico. Es el caso del derecho de voto (no todo el régimen electoral) en las elecciones locales (Sección B.3 de la Parte II del anexo 5) o el transporte y la circulación (sección E.1 d) de la Parte II del Anexo 5). A contrario, en el mismo anexo 5 se exceptúa de la reserva a favor del Parlamento británico algún aspecto concreto (de relevancia local) de una materia: es el caso de los impuestos locales, submateria expresamente exceptuada de la reserva a favor del Parlamento de Westminster en el sección A.1 de la parte II del anexo 5. Hay que recordar también que la atribución de competencia legislativa universal al Parlamento escocés (salvo en materias reservadas) no cuestiona la competencia exclusiva británica para la transposición del Derecho comunitario; ni que mediante *Order in Council* el Gobierno británico puede aumentar el listado de materias reservadas al Parlamento (RU § 7).
- b) Para Irlanda del Norte, hay que entender que los arts. 4 y 6 de la *Northern Ireland Act* atribuyen a la Asamblea norirlandesa –de forma implícita– la competencia universal y residual sobre gobiernos locales. Y ello porque el régimen local no se incluye nominativamente ni en la lista de materias “excluidas” (las más estrechamente vinculadas a la soberanía del Reino Unido, y que se enumeran en el anexo II) ni en la lista de materias “reservadas” (anexo III). Además, si se atiende al listado de materias reservadas, se observa que son escasas las conectadas con el régimen local. Por ello, al menos formalmente, la competencia sobre régimen local de Irlanda del Norte es no sólo exclusiva sino también completa. Las mayores limitaciones a la competencia local de Irlanda del Norte pueden venir, más bien, de las previsiones de aumento de las materias reservadas al Estado (mediante *Order in Council*) y de la compleja puesta en marcha del autogobierno norirlandés.
- c) Distinta es, desde el principio, la atribución de competencias a Gales en materia de gobierno local. Dos datos son destacables aquí. En primer lugar, que la atribución de competencia legislativa a la Asamblea de Gales no es general o residual, a dife-

rencia de Escocia e Irlanda del Norte. Y en segundo lugar, que junto a las competencias legislativas se encuentra también, complementariamente, la atribución de competencias administrativas. Veamos: La *Welsh Government Act 1998* no atribuía directamente competencias a la Asamblea galesa. Solamente contenía un listado de materias que, mediante *Order in Council*, se atribuirían a la Asamblea legislativa galesa. Entre ellas se contaba el gobierno local. Esta forma de distribución competencial ha sido confirmada en la *Welsh Government Act 2006*. Con la novedad, respecto de la *Devolution Act* de 1998, de que ahora el listado de competencias de la Asamblea galesa figura directamente en la *Welsh Government Act 2006* (por tanto, no se remite a una posterior *Order in Council*) [RU § 11]. El actual anexo 5, Parte I de la WGA fija como materia competencial de la Asamblea galesa el “Gobierno local” (materia 12ª), además de otras materias íntimamente conectadas (1ª. Desarrollo rural; 6ª. Medio ambiente; 7ª. Servicios de incendios y de emergencias; 10ª Carreteras y transportes; 11ª. Vivienda, 15ª. Servicios sociales; 16ª. Deporte y espectáculos; 18: Planificación urbanística y ordenación del territorio). Al igual que en Escocia e Irlanda del Norte, estas materias son reducibles o ampliables mediante *Order in Council*. En todo caso, hay que precisar que la competencia legislativa de la Asamblea galesa no es plena sino de carácter secundario y vinculada al Parlamento británico. La Asamblea Nacional galesa no aprueba leyes sino “medidas” normativas (*measures*). De otro lado, y como ya se dijo antes, el listado de competencias legislativas de la Asamblea legislativa no cierra el ámbito competencial de Gales. Más allá de las competencias legislativas de la Asamblea Nacional galesa, el Gobierno galés disfruta de algunas competencias meramente ejecutivas (aunque relevantes). En primer lugar, el art. 58.1 WGA prevé transferencias de funciones administrativas de los ministros británicos a los ministros galeses (mediante *Order in Council*). Además, la *Welsh Government Act 2006* autoriza directamente a los ministros de Gales a hacer cuanto sea necesario para promover: el bienestar económico, social y ambiental de Gales (art. 60.1 WGA) y la cultura galesa, en todas sus expresiones (art. 61 WGA). Por último, la WGA de 1998 ya transfirió a Gales ciertos servicios gestionados por Agencias independientes (*quangos*).

2. Conexión entre competencias legislativas y administrativas

En línea de principio, tanto Alemania como Italia y el Reino Unido agregan en una misma entidad (regiones, naciones o *Länder*) las competencias administrativas y legislativas sobre régimen local. La regla general es más la *unión competencial entre legislación y ejecución* que la distribución diferenciada (al Estado o a las entidades territoriales) de esas funciones públicas. Aunque esta afirmación de principio ha de matizarse y modularse para cada Estado; sobre todo para Italia.

- a) En Alemania, el *Bund* carece de competencia legislativa expresa sobre régimen local, lo que determina directamente también: que toda la legislación sobre régimen local corresponde a los *Länder* (art. 70 I GG); y que la ejecución de esa legislación corresponde también a cada *Land* (art. 83 GG). Todo ello sin perjuicio, en se-

guida se verá, de la posible aplicación de las leyes de cada *Land* por sus entidades locales.

- b) En las *Devolution Acts* del Reino Unido se parte, como premisa constitucional implícita, de que allí donde hay transferencia de poder legislativo (a las Asambleas de Gales e Irlanda del Norte, o al Parlamento escocés) hay también poder ejecutivo, en los términos que disponga cada *Devolution Act* (arts. 53 y 54 SDA; art. 57 WGA 2006). Es una consecuencia natural del principio constitucional de soberanía parlamentaria. Sólo de forma complementaria se prevé la transferencia singularizada de algunas funciones ministeriales (del Gobierno británico) al Gobierno galés (art. 58 WGA 2006) o escocés (art. 63 SDA).

- c) En el caso de Italia no se da en plenitud la concentración de competencias legislativas y ejecutivas o administrativas en las regiones. Dos son los datos normativos relevantes: Primero, que la Constitución atribuye al Estado competencia legislativa exclusiva en tres ámbitos del régimen local: funciones fundamentales de las entidades locales; órganos de gobierno; y régimen electoral local (art. 117.2 p) CI). Y segundo dato normativo destacable, que la Constitución italiana no reserva a las regiones la ejecución de las leyes estatales. Más bien, el art. 118.1 CI establece que las "funciones administrativas" se atribuyen (por las leyes) conforme a la lógica del principio de subsidiariedad; esto es: en principio, la aplicación de las leyes (estatales o regionales) es tarea de los gobiernos locales. Pero es constitucionalmente posible que, en razón de la materia, sea el Estado quien aplique sus propias leyes. Así ocurrirá en aquellos ámbitos donde la escala local o regional no sea la adecuada o más eficiente para la actividad aplicativa. Desde esta perspectiva, está entre lo posible que el Estado italiano, a partir de sus competencias legislativas sobre régimen local (*ex art. 117.2 p) CI*) reserve a la propia Administración del Estado algunas funciones administrativas concretas (allí donde lo justifique el principio de subsidiariedad). Esta posibilidad es, sin duda, una excepción en el sistema general de distribución de competencias entre el Estado y las regiones. Pero es una excepción posible y lícita.



DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN LOS PRINCIPALES ÁMBITOS DEL RÉGIMEN LOCAL

1. Planta local

La configuración o definición de la planta local es, en términos generales, competencia de cada entidad regional: naciones británicas, *Länder* o regiones italianas. Aunque en ocasiones (así en Alemania e Italia) ese poder regional está estrechamente condicionado por el grado de definición constitucional de los niveles territoriales de go-

bierno. Allí donde la Constitución fija una concreta planta territorial (así, provincias y municipios) el Estado y las entidades territoriales (regiones, naciones, *Länder*) sólo serán competentes para adicionar algún otro nivel local complementario (comarcas de montaña, ciudades metropolitanas) o para alterar los términos o linderos de aquellas entidades locales constitucionales. En el caso de Italia y Alemania –al igual que España– la Constitución garantiza directamente la existencia de dos niveles locales de gobierno: el gobierno local de proximidad (municipio) y el Gobierno local intermedio (provincia, *Kreis*). En ambos casos, es a cada *Land* o región a quien corresponde alterar los posibles términos municipales o crear un nuevo tipo de entidad local territorial (ciudad metropolitana, comarcas, distritos). Más diferenciado es el régimen de alteración de las provincias.

- a) En Alemania, la competencia exclusiva de cada *Land* sobre régimen local incluye el poder sobre la planta local. Con respeto, eso sí, a la reconocibilidad institucional de los municipios y provincias (art. 28 II GG y Constituciones de los *Länder*). Aunque este límite constitucional no incluye la garantía de existencia de cada concreto municipio o *Kreis* sino de cada uno de estos tipos abstractos de gobierno local (A § 53). La realidad legislativa de cada *Land* muestra diversas configuraciones de la planta local. Además de las ciudades-estado (Bremen, Hamburgo, Berlín) donde la planta local se confunde con el propio *Land*, en otros *Länder* se observan diferencias significativas en la planta local [A §§ 92 y ss.]. En primer lugar, la configuración territorial y funcional de los *Kreise* varía de *Land* a *Land*, sobre todo en la definición de qué tipo de municipios, por su tamaño, no se insertan en *Kreis* alguno. También, algunos *Länder* añaden a la planta local territorial, además de los municipios y los *Kreise*, otro tipo de entidades. Es el caso de Baviera y Nordrhein-Westfalen [A §§ 190 y ss.].
- b) En Italia, la Constitución no reserva al Estado la fijación de la planta local, por lo que ha de considerarse competencia de cada región (art. 117 p) CI). Aunque por decisión constitucional expresa, ese poder regional abarca por entero a los municipios (art. 132 CI), pero no a las provincias: la creación de nuevas provincias y la modificación de sus circunscripciones actuales están expresamente reservadas al Estado (art. 133 CI). La competencia regional sobre el conjunto de la planta local puede permitir, a partir de ahora, una mayor diversidad en la organización territorial de cada territorio (I § 94). Bien mediante la potenciación de algunas entidades locales (como las ya existentes “comunidades de montaña” o como las ciudades metropolitanas previstas en el art. 118 CI), bien mediante fusiones o segregaciones municipales. Este nuevo poder regional ha sido ya parcialmente regulado. Así, el Estatuto especial de Cerdeña reserva a la Ley la creación de municipios. Y en Friuli-Venecia Julia, la Ley regional 1/2006 ha proceduralizado ampliamente el proceso de fusión municipal (I § 93). Con todo, aunque tras la reforma de 2001 la planta local sea una competencia regional, ello no quita para que en buena parte de las regiones, aún hoy, y a falta de leyes regionales específicas, la planta local siga regulada por la legislación estatal (TUEL).

c) Con todas sus singularidades estructurales, no muy distinto es el régimen competencial sobre la planta local en el Reino Unido. Tradicionalmente, el Parlamento y el Gobierno británicos disponían diferenciadamente las estructuras locales de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte. Por medio de diferentes leyes del Parlamento británico se disponían diversos sistemas de uno, dos o tres niveles de gobierno local en cada una de estas naciones (RU §§ 49 y ss). Con el proceso de *devolution*, la planta local de Escocia e Irlanda del Norte pasa a ser una cuestión regional, al no tratarse ésta de una materia reservada o excluida en las distintas *Devolution Acts* (RU §§ 25 a, 55 y 56). También en Gales, aunque en este caso en el marco de la Ley británica (RU §§ 49). Lo reciente del proceso de *devolution* explica que, en la actualidad, Escocia y Gales mantengan la estructura de planta local anterior a 1998, la contenida en la *Local Government (Wales) Act* (1994), y la *Local Government (Scotland) Act* (1994). En Irlanda del Norte la planta local está ya en proceso de cambio, por medio de la *Postponement of Local Elections (Northern Ireland) Order* 2009 [RU § 58], que inevitablemente afectará a la *Local Government (Northern Ireland Act)* 1972. A la vista de la tendencia histórica a alterar con frecuencia la planta local, como una pieza más de las políticas locales de los distintos Gobiernos británicos, es previsible una reforma autónoma de la estructura local en Gales y Escocia.

2. Organización

La organización interna de las distintas entidades locales es una materia generalmente confiada a las regiones, naciones o *Länder*. Esta conclusión es diáfana en el caso de Alemania, donde sólo los *Länder*, a través de sus *Gemeindegeseetze* y *Kreise-gesetze* ordenan la distribución interna del poder público dentro de municipios y provincias [A §§ 105 y ss y 185 y ss]. Lo mismo se puede decir en el Reino Unido en relación con Escocia e Irlanda del Norte, tras las *Devolution Acts* de 1998. Así se explica que la importante reforma organizativa del año 2000 (*Local Government Act*) no se haya proyectado directamente sobre Escocia e Irlanda del Norte [RU § 69].

En parte diferente es lo que ocurre en Italia. Aquí, el Estado sigue disfrutando hoy –tras la reforma constitucional de 2001– de competencia exclusiva sobre “órganos de gobierno” de las entidades locales. Esto significa que el Estado aún puede seguir determinando una parte de la organización interna local. La cuestión clave es entonces el posible alcance que pueda tener el concepto de “órganos de gobierno”. Una comprensión muy amplia de esta expresión vaciaría de contenido no sólo la competencia regional residual sobre régimen local sino, también, el poder de auto-organización que la Constitución italiana garantiza directamente a las entidades locales. Una posible interpretación constitucionalmente admisible del concepto “órganos de gobierno” parte de la distinción doctrinal preexistente entre “órganos políticos” y “órganos de gestión” (I §§ 101). Órganos políticos serían aquellos que expresan el juego de mayorías y minorías en el gobierno local: Consejo, Junta y Alcalde. Y “órganos de gestión” serían todos los demás. Éste era el criterio que ofrecía el anteproyecto (caducado) de Decreto Legislativo de *Adeguamento del Testo*

Unico degli enti locali alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, in attuazione della delega prevista dall'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131, en especial en sus arts. 5 y ss. Aunque al tiempo hay que apuntar el alto grado de densidad normativa que el mencionado proyecto dedicaba a los "órganos de gobierno", entendiéndose por tanto esa materia como propiamente exclusiva (no concurrente) del Estado. Una distinción como la señalada, proveniente del Derecho italiano, puede ser útil también para España, donde algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía reservan a la competencia exclusiva autonómica sólo los "órganos complementarios" (art. 160.1 e) del Estatuto catalán; art. 60.1 e) del Estatuto andaluz). Se asume así que los demás órganos locales son materia compartida con el Estado. Pues bien, siguiendo la posible pauta interpretativa italiana también se podría decir para España que sólo los "órganos políticos" pueden ser regulados por normas básicas estatales, siendo el grueso de la organización administrativa materia de exclusiva competencia autonómica. Aunque, a diferencia de lo que ocurre en Italia, dado que en España la competencia del Estado sobre "órganos de gobierno" es sólo compartida (esto es, básica), la ley española no puede alcanzar el nivel de concreción reguladora que parece sugerirse en Derecho italiano.

En materia organizativa, el régimen competencial no puede limitarse a la distribución estado-regiones. Pues aquí juega un papel primordial el propio *poder de autoorganización local*. Los tres países europeos, en tanto signatarios de la Carta Europea de la Autonomía Local, tienen garantizado internamente un amplio poder de autoorganización local (art. 6.1 de la Carta). Y más allá de esta garantía internacional de autonomía local, tanto Italia como Alemania tienen garantizado ese poder de autoorganización en sus textos constitucionales. En el caso de Alemania, la jurisprudencia constitucional viene entendiéndose, de forma ya tradicional, que la garantía constitucional de autonomía local incluye la "potestad de autoorganización" [A § 70 c)]. Más allá aún, la actual Constitución italiana atribuye directamente a los municipios, provincias y ciudades metropolitanas la "potestad reglamentaria" para la regulación de su organización (art. 117.6 CI). Por la propia ubicación sistemática de este precepto, resulta claro que la Constitución italiana configura las competencias locales (así, sobre organización local) incluyendo como límite expreso el poder local de autoorganización [I § 136]. En esa medida, aun cuando la competencia estatal sobre organización local esté limitada a los "órganos de gobierno", el alcance de la competencia regional sobre organización local queda muy directamente constreñido por la propia Constitución al reconocer expresa e inmediatamente el poder de autoorganización local.

3. Competencias locales

Quién determina las competencias locales, si el Estado o las entidades territoriales, es una cuestión muy dependiente de la posición global de las entidades locales en cada forma de Estado. En este punto, los tres Estados considerados difieren notablemente. Y en ello se muestra el grado de diferenciación constitucional de las entidades locales en los tres ordenamientos.

- a) En Alemania, la consideración primaria de las entidades locales como parte de la Administración de cada *Land*, esto es, como “Administración territorial indirecta” [A §§ 44-45] determina que sea sólo el *Land*, y excepcionalmente el *Bund*, quien atribuye competencias a las entidades locales. Ya se ha visto cómo en el “federalismo ejecutivo” alemán la aplicación de las leyes es tarea de los *Länder*. Y los *Länder* pueden cumplir esa función directamente (a través de la propia Administración del *Land*) o a través de su “Administración indirecta” (las entidades locales del *Land*). El hecho de que tanto la Constitución federal (art. 28 II) como las Constituciones de los *Länder* garanticen la autonomía local no impide la calificación de los municipios y *Kreise* como “Administración indirecta” del *Land*. Y por ello, es cada Parlamento territorial quien decide el nivel competencial de la Administración local. Hasta la reforma constitucional de 2006 se aceptaba, siquiera de forma excepcional, que el *Bund* asignase directamente, en las leyes federales, competencias o tareas a los municipios y *Kreise*. Tras la reforma constitucional, el nuevo art. 84 I prohíbe expresamente esta posibilidad. Por lo que incluso en materias de competencia federal (cuya ejecución por regla general corresponde a los *Länder*) no es el propio *Bund*, sino cada *Land*, quien atribuye concretas competencias a las entidades locales.
- b) Bien distinto es el caso de Italia. Como ya se ha dicho en otro lugar, la reforma constitucional de 2001 introdujo una organización territorial policéntrica, donde las entidades locales no son parte de la región (como es normal en el federalismo clásico anglosajón) sino un nivel distinto y autónomo de gobierno [I § 10]. Esta independencia existencial de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas tiene como consecuencia –entre otras– la posible relación directa con el Estado (no sólo con su región) y la posibilidad de que el Estado decida directamente sobre el nivel competencial de las entidades locales, como opción político-jurídica determinante del propio modelo de Estado. Así se explica que en la Constitución italiana las competencias o funciones locales sean una materia competencial concreta y parcialmente reservada al Estado. El art. 117.2 p) CI reserva al Estado, como materia competencial exclusiva, la determinación de las “funciones fundamentales” de las entidades locales. Por eso, con independencia de cuál sea la concreta materia sectorial, y si ésta está atribuida al Estado o a las regiones, el Estado puede atribuir directamente competencias a las entidades locales. De manera que no hay vinculación excluyente entre las materias competenciales de las regiones y las competencias locales: el Estado puede atribuir directamente “funciones fundamentales” a los Entes Locales incluso en materias de competencia regional. De hecho, en el anteproyecto (de 2005) de adaptación del TUEL a la Ley de Reforma Constitucional núm. 3, de 2001, se contenía un largo listado de “funciones fundamentales” de cada tipo de entidad local (provincia, municipio, ciudad metropolitana) incluyendo las referentes a materias competenciales regionales (así: para los municipios, el art. 12 del Anteproyecto se refería a: vigilancia urbanística, circulación viaria, participación en la programación sanitaria, entre otras muchas funciones). Este poder estatal exclusivo sobre “funciones fundamentales” locales no impide que las regiones, en sus materias competenciales, regulen la forma de ejer-

cicio de esas “funciones fundamentales” o que atribuyan otras tareas no asignadas por el Estado.

- c) En el Reino Unido se parte –tradicionalmente– de que los gobiernos locales son instrumentos –con escasa autonomía– del Gobierno británico. Hasta la llegada de los gobiernos conservadores en los años ochenta, los municipios y condados eran los ejecutores principales de las políticas y leyes británicas, bajo la dirección y control del Gobierno de Su Majestad. En ese tiempo proliferaron las agencias independientes o *quangos*, en perjuicio del protagonismo ejecutivo de los gobiernos locales [RU §§ 88 y ss]. Con todo, aún hoy los gobiernos locales son una pieza ejecutiva central de las políticas públicas y las leyes del Reino Unido. Así se explica que gestionen el 25% del gasto público [RU § 230], frente al 13% en España. Esta concepción global de los municipios y condados como Administración del Estado se mantiene, en sus rasgos básicos, tras las *Devolution Acts* de 1998. Y determina el sistema de atribución de competencias a los gobiernos locales. Son las leyes (*statutes*) sectoriales británicas o regionales las que –materia a materia– determinan las atribuciones de los gobiernos locales (RU § 96). En la actualidad, dado que el Parlamento británico no se ha reservado la mayoría de las materias de interés local, lo normal será que el Parlamento escocés o la Asamblea norirlandesa sean quienes asignen competencias, en los diversos *statutes* sectoriales, a municipios y condados. Pero ello no impide que en materias reservadas al Parlamento de Westminster sean las leyes británicas quienes definan las atribuciones locales, resultando entonces que los gobiernos locales actúan al servicio de los poderes centrales del Reino Unido, como Administración del Parlamento y el Gobierno británicos. Se puede hablar, en este sentido de una posición competencial “bifronte” de los gobiernos locales en las naciones autónomas británicas.

Con la articulación bímembre (Estado-regiones) no queda definido por completo el sistema de asignación de competencias a las entidades locales. Un tercer elemento determinante es el posible límite o pauta constitucional sobre cómo han de asignarse esas competencias. Aquí aparece en primer plano la garantía constitucional de autonomía local (en Alemania: art. 28 IIGG y Constituciones de los *Länder*, en Italia, art. 5 CI) y el principio de subsidiariedad administrativa en Italia (art. 118.1 CI). Por medio de estos mandatos constitucionales, la competencia regional para atribuir competencias locales (exclusiva del *Bund*, en Alemania; y compartida entre el Estado y cada región, en Italia) puede resultar sustancialmente constreñida. Esta restricción se da al más alto nivel allí donde se asume que la Constitución ha atribuido competencia universal a los municipios en asuntos de interés local. Así ocurre en Alemania [A § 61]. En ese caso, las leyes sectoriales (siempre de cada *Land*) actúan con límites constitucionales de reconocibilidad y proporcionalidad; esto es: sólo podrán atribuir competencias a la Administración regional (en materias de interés para la comunidad local) mediando razón suficiente y siempre que ello no suponga un sacrificio desproporcionado o injustificado de la autonomía local. Lo dicho hasta aquí sólo sirve para Alemania y –más limitadamente– para Italia. Pero no para el Reino Unido. En ese país, la falta de una garantía constitucional de autonomía local (frente al legisla-

dor) determina que las leyes (sobre todo, las de los Parlamentos territoriales) puedan definir con amplia libertad las tareas locales. Así resulta posible que en Escocia una típica competencia local, como el abastecimiento urbano de agua, se gestione por una agencia semiindependiente del Gobierno escocés (*Scottish Water*) y no por los municipios o condados; o que los servicios de extinción de incendios se gestionen por órganos dependientes del Gobierno escocés (*Fire boards*) [RU §§ 90]. Cabe, incluso, que en la asignación de funciones a los gobiernos locales se impongan formas organizativas concretas; así ocurre en materia de seguridad con la *Crime and Disorder Reduction Partnership*, una suerte de Administración mixta [RU §§ 101 e].



**POSICIÓN CONSTITUCIONAL
DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

José M.^a Rodríguez de Santiago

INTRODUCCIÓN: CRITERIOS PARA LA FIJACIÓN DE LA DENSIDAD DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Se va a seguir para llevar a cabo este análisis comparativo de la posición constitucional de los gobiernos locales en Italia, Alemania y el Reino Unido el criterio de descomponer la comparación en torno a concretas regulaciones constitucionales típicas relativas al régimen local (salvo la que tiene como objeto distribuir el poder legislativo y ejecutivo en esta materia entre la organización central y la regional, que es analizada por separado en otro de los informes transversales). Esta metodología impone realizar una selección previa de las variables constitucionales referidas. Se realiza a continuación la enumeración de las determinaciones constitucionales sobre régimen local elegidas para llevar a cabo la comparación, seleccionadas conforme al criterio de que a cualquiera de ellas se refiere el texto constitucional de, al menos, uno de los sistemas jurídicos estudiados:

- 1) Reconocimiento expreso de la autonomía local.
- 2) Diferenciación constitucional entre municipios y otras entidades locales en cuanto al alcance de su autonomía.
- 3) Referencia constitucional a un ámbito de competencias municipales.
- 4) Reconocimiento expreso de la potestad normativa municipal.
- 5) Regulación constitucional de los controles sobre las corporaciones locales.
- 6) Regulación constitucional de la elección democrática de la corporación local.
- 7) Regulación de la elección directa del alcalde.
- 8) Reconocimiento de la autonomía financiera de las entidades locales.
- 9) Referencia constitucional a ingresos locales específicos.
- 10) Regulación constitucional de la alteración territorial de las entidades locales.
- 11) Regulación constitucional de una vía procesal de defensa de la autonomía local.
- 12) Posibilidad de garantías supralegales adicionales a las de la Constitución (en Constituciones de los Estados miembros o estatutos regionales).
- 13) Regulación constitucional de órganos para la participación de las entidades locales en procedimientos decisorios estatales o regionales.

Tras la comparación realizada en torno al análisis de estas variables, se tratará de llevar los resultados a un gráfico, cuyo resultado ofrecerá una cifra relativa a la densidad regulativa de la correspondiente Constitución en materia de régimen local y que sólo pretende rendir tributo a la claridad expositiva. Para el final quedará un apartado específicamente destinado al intento de condensar en una fórmula breve la estructura normativa de la norma constitucional que se refiere al ámbito de las competencias municipales. Hay que hacer aquí, además, dos advertencias. La primera es que fácilmente se caerá en la cuenta de que si en alguno de los informes transversales resulta cuestionable la misma viabilidad de la comparación con el régimen del Reino Unido es

precisamente en éste, debido a las diferencias en el mismo concepto de Constitución que existe entre las islas y los Estados del continente. Por otra parte, he considerado conveniente para hacer más gráfica la exposición hacer referencia a cuestiones suficientemente conocidas de la regulación constitucional del régimen local español.



ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS DETERMINACIONES CONSTITUCIONALES ELEGIDAS PARA LLEVAR A CABO EL ESTUDIO

1. Reconocimiento constitucional expreso de la autonomía local

Tanto en Alemania como en Italia corresponde al reconocimiento expreso de la autonomía local el valor de una decisión constitucional fundamental en el contexto del diseño de la organización territorial del poder público. Sin pretender establecer diferencias de rango entre los preceptos constitucionales, sí tiene, al menos, un valor gráfico que en Alemania la autonomía local se reconozca en el apartado segundo (art. 28.2 GG) del mismo artículo cuyo apartado primero establece la forma de Estado republicana y los principios del Estado democrático y social de Derecho como decisiones constitucionales de la Federación que también se imponen a los sistemas constitucionales de sus Estados miembros (art. 28.1 GG) [A § 46]. La fórmula utilizada por la Constitución alemana es: “Se garantiza el derecho de los municipios a ordenar y gestionar todos los asuntos de la comunidad local bajo su propia responsabilidad en el marco de las leyes. Las agrupaciones de municipios también gozan del derecho a la autonomía en el marco de su ámbito legal de competencias de conformidad con las leyes” [A § 47].

Algo análogo puede decirse del sistema constitucional italiano. Que “la República, una e indivisible, reconoce y promoverá las autonomías locales” (art. 5 CI) es uno de los “principios fundamentales” que se recogen en los primeros 12 artículos de la Constitución. El valor de la autonomía local en el sistema constitucional italiano se ha acentuado tras la Reforma Constitucional del 2001. El texto constitucional ya no dice que “la República se *divide* en regiones, provincias y municipios” (antiguo art. 114 CE) [I § 2], sino que “la República se *compone* de los municipios, de las provincias, de las urbes metropolitanas, de las regiones y del Estado” (art. 114.1 CI). Se invierte el orden de la enumeración, que ahora adopta un sentido ascendente (en el que resuena de forma evidente alguna directiva del principio de subsidiariedad), y se sustituye la idea de que la República “se divide en” por la más fuerte de que la República “se compone de” [I §§ 14-16]. La fórmula constitucional italiana del reconocimiento de la autonomía local es: “Los municipios, las provincias, las urbes metropolitanas y las regiones son entes autónomos con sus propios estatutos, facultades y funciones según los principios establecidos en la Constitución” (art. 114.2 CI).

Las singularidades del régimen constitucional del Reino Unido impiden hablar de una garantía constitucional de la autonomía local como límite indisponible para el legislador, en el mismo sentido en que se utiliza ese concepto en España, Italia o Alemania. En la terminología tradicionalmente empleada por la doctrina anglosajona, de hecho, los gobiernos locales son considerados gráficamente como “criaturas del Parlamento de Westminster” y ningún ámbito de autoadministración local se considera como un límite a la soberanía del Parlamento [RU § 29]. Una rigidez en defensa de la autonomía local frente al legislador británico deriva de la ratificación por el Reino Unido de la Carta Europea de la Autonomía Local en 1997 (con una declaración en la que se restringía su vinculatoriedad sólo a la parte primera de ese tratado internacional, que, con esa limitación, entró en vigor el 1 de agosto de 1998) [RU § 31]. También podría hablarse de una rigidez frente al legislador de Escocia e Irlanda del Norte de las respectivas *Devolution Acts* de 1998, en la medida en que ese poder de legislar está conferido limitadamente por leyes “constitucionales” del Parlamento británico [RU § 26 a)]. Pero –a mi juicio– esa rigidez sólo beneficiaría, específicamente, a la garantía de la autonomía local si en la parte del poder legislativo que se reserva el Parlamento británico –y que debe ser respetado por las leyes escocesas y norirlandesas– pudiera encontrarse algo parecido a la imposición de un mandato de respeto a un ámbito de autoadministración para los gobiernos locales, lo que, a la vista del contenido de esas *Devolution Acts* [RU § 7, para Escocia; y § 14, para Irlanda del Norte], precisamente, no parece ser el caso.

2. Diferenciación constitucional entre municipios y otras entidades locales en cuanto al alcance de su autonomía

De los textos constitucionales alemán e italiano se deduce expresamente que los destinatarios primarios de la garantía constitucional de la autonomía local son los municipios. La autonomía también garantizada a las provincias italianas (art. 114.2 CI) y a los *Kreise* alemanes (art. 28.2 GG, segunda frase) tiene en la autonomía municipal su modelo, pero también un límite, porque la competencia provincial está subordinada a la del municipio.

En el Derecho italiano sólo los municipios son destinatarios de la asignación tendencialmente universal de las funciones administrativas del art. 118.1 CI. La asignación de competencias ejecutivas a niveles superiores de Gobierno local (provincias y urbes metropolitanas) requiere de una justificación consistente en que dicha subida de nivel sea necesaria para garantizar el “ejercicio unitario” de dichas funciones. De esto resulta que la regulación constitucional de los Entes Locales (municipios, provincias y urbes metropolitanas) ya introduce un “principio de diferenciación” entre ellas [I § 17].

En Alemania, según el art. 28.2 GG (segundo inciso), “las agrupaciones de municipios también gozan del derecho a la autonomía en el marco de su ámbito legal de competencias de conformidad con las leyes”. De este precepto constitucional se deduce una garantía constitucional de la autonomía del *Kreis*, equivalente a la del municipio,

pero no idéntica en cuanto a la intensidad de la protección [A § 76]. La doble remisión a las leyes contenida en el citado precepto constitucional (“autonomía en el marco de su ámbito *legal* de competencias de conformidad con las *leyes*”) ya pone de manifiesto que el legislador tiene mayor margen de libertad conformadora para modificar el ámbito de competencias tradicional de los *Kreise* que el de los municipios. Sin duda, el *Kreis* debe tener un volumen suficiente de competencias como para justificar su ejercicio a través de una corporación con legitimidad democrática directa. Pero la intensidad de la garantía del contenido material de ese círculo de atribuciones es menor que la de los municipios, a los que es el mismo texto constitucional el que atribuye la ordenación y gestión de “todos los asuntos de la comunidad local”. La garantía de la autonomía de los *Kreise* no incluye la denominada “competencia universal” (*Allzuständigkeit*); y el denominado “principio de reparto de competencias favorable al municipio”, como es lógico, juega no sólo contra el Estado, sino también contra el *Kreis*. Por razones de interés general es posible atribuir al *Kreis* la gestión de “asuntos de la comunidad local”, pero, si no existe esa expresa atribución legal, la competencia será municipal y en su ámbito podrá el municipio promover todo tipo de actividades [A § 78].

Puede ser oportuno destacar aquí que esa diferenciación expresa entre la autonomía municipal y provincial no se da en España en la letra de la Constitución (*vid.* arts. 137, 140 y 141 CE), lo que no ha impedido al Tribunal Constitucional declarar que la autonomía provincial tiene “rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal” (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2). Nada semejante parece encontrarse, por último, en el Derecho británico.

3. Referencia constitucional a un ámbito de competencias municipales

El art. 28.2 GG (primera frase) atribuye en Alemania a la autoadministración municipal la “ordenación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local”. Bajo el concepto de “asuntos de la comunidad local” debe situarse aquel círculo de tareas que tienen una vinculación directa y específica con la comunidad local; o, dicho de otro modo, los *asuntos que afectan a los vecinos precisamente en su condición de vecinos*, porque se refieren específicamente a la vida en común de quienes pertenecen a la comunidad municipal. Esta definición que, desde luego, no está exenta de problemas interpretativos, sirve, sin embargo, como criterio para resolver un buen grupo de cuestiones. Los asuntos propios de la política exterior o de la defensa nacional, por ejemplo, no afectan a los vecinos en cuanto vecinos, por lo que no pertenecen al ámbito de los que se sitúan bajo la garantía constitucional de la autonomía municipal [A § 56]. La denominada “competencia universal” (*Allzuständigkeit*) de los municipios alemanes es, en realidad, “menos universal” de lo que la gráfica expresión podría hacer pensar. El primer inciso del art. 28.2 GG garantiza que, cuando se está ante un asunto de la comunidad local, la materia se sitúa, en principio, en el ámbito competencial del municipio. Desde luego, eso no impide que el legislador, en cumplimiento del encargo contenido en la reserva a la Ley que se incluye en el mismo precepto, atribuya competencias en ese ámbito también a otras organizaciones jurídico-públi-

cas, pero sí exige aceptar que en su regulación el legislador está sometido a límites. Si la Ley no atribuye competencias sobre la materia a nadie, la competencia ha de tenerse por íntegramente municipal, lo que incluye la facultad del municipio de promover toda clase de actividades materialmente situadas en ese ámbito. A esto se le denomina gráficamente con la expresión “derecho de la espontaneidad” (*Recht der Spontanität*) [A § 61].

En el contexto de la vertiente objetiva de la autonomía municipal suele hacerse referencia en el Derecho alemán a las denominadas *potestades municipales básicas* (*Gemeindehoheiten*). De una forma más bien convencional y sin una pretensión dogmática precisa se alude con esta expresión a unas facultades que servirían para hacer gráfico el concepto de ámbito propio de competencias municipales: potestad reglamentaria y de autoorganización, planificadora, tributaria y financiera, de personal, etc. Si se consideran las cosas con el suficiente detenimiento, se cae en la cuenta, sin embargo, de que ninguna de esas potestades tiene como contenido una competencia realmente exclusiva del municipio; y de que ninguna de ellas existe sin un marco legal que determina (y, en consecuencia, limita) su alcance [A § 70].

En Italia, como ya se ha dicho, el municipio es beneficiario de una asignación constitucional universal de todas las funciones administrativas, lo que no impide la atribución de competencias de ese tipo a niveles territoriales superiores, cuando lo exija la ejecución unitaria y con respeto de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación (art. 118.1 CI) [I §§ 21 y 43]. Sólo un parte de las competencias que se asignan al municipio, sin embargo, se consideran “funciones administrativas propias” (art. 118.2 CI). Por otra parte, se ha entendido que el art. 118.1 CI no lleva a cabo una atribución inmediata y directa de todas las funciones administrativas a los municipios, sino que lo que en ese precepto constitucional se contiene es un *mandato dirigido a los legisladores estatal y regional* para que realicen la atribución de las competencias ejecutivas de acuerdo con los principios allí enumerados [I §§ 22-24, 153-154]. En concreto, el Estado se reserva como competencia legislativa exclusiva la determinación de las “funciones básicas de los municipios” [art. 117.2 p) CI] [I §§ 155-156].

En este punto debe hacerse referencia a una llamativa diferencia entre las Constituciones española y alemana, por una parte, y la italiana (después de la reforma de 2001), por otra. La *Grundgesetz* y la Constitución Española de 1978 siguen un modelo *bipolar* de reparto del poder público. Los destinatarios de los preceptos constitucionales que distribuyen tanto el poder público legislativo como el ejecutivo son el *Bund* y los *Länder*, en Alemania, y el Estado y las Comunidades Autónomas, en España. Piénsese, como ejemplo gráfico de esta “bipolaridad” en el reparto, en las cláusulas alemana y española de poder público residual: en el art. 30 GG, que atribuye a los *Länder* todo el poder público que la Constitución no atribuya al *Bund*; o en el art. 149.3 CE, que atribuye al Estado todo el poder (legislativo o ejecutivo) que no hayan asumido las Comunidades Autónomas. La autonomía local es una garantía constitucional frente a los legisladores, pero los listados constitucionales de competencias legislativas y ejecutivas no cuentan con los municipios.

En la reforma constitucional italiana de 2001 este modelo cambia, para pasar a adquirir una forma *triangular*. Frente al tradicional principio italiano del “paralelismo” de las competencias legislativas y ejecutivas del Estado y las regiones (las funciones de ejecución se atribuyen a quien ostente la competencia legislativa) [I §§ 2 b) y 43], los nuevos preceptos constitucionales distribuyen el *poder legislativo* entre el Estado y las regiones (art. 117 CI), pero (podría añadirse: sorprendentemente) *no contienen una distribución de competencias ejecutivas entre ellos*, sino que se incorpora a los gobiernos locales como destinatarios del reparto, para atribuirles las funciones administrativas a ellos –en los términos expuestos (art. 118 CI)–, con quienes también se distribuye el *poder reglamentario* (art. 117.6 CI).

En el Reino Unido los municipios nunca han sido destinatarios de una atribución competencial de carácter general. Más bien, al contrario: el municipio británico sólo puede actuar en el marco de lo que expresamente le haya permitido un *statute*. Precisamente, constituye una tradición en el *Common Law* la idea de que la entidad local actúa *ultra vires* cuando pasa las fronteras de esas concretas atribuciones [RU § 96]. La rigidez de la doctrina del *ultra vires* fue flexibilizada en la *Local Government Act* de 1972, que permitió a las autoridades locales actuar con autorizaciones implícitas o realizando actividades de las que quepa afirmar razonablemente que son incidentales de otras autorizadas por el *statute* [RU § 97]. Un paso más en esta línea se dio a través de la denominada cláusula del bienestar (*power of well-being*), introducida por la *Local Government Act* de 2000, que permite a las autoridades locales llevar a cabo las acciones encaminadas a promover el bienestar económico, social o medioambiental en sus territorios. No puede pretenderse, sin embargo, equiparar el funcionamiento de esa cláusula con el otorgamiento de una competencia general [RU § 98]. La realidad es que a los Entes Locales británicos se les ha encomendado tradicionalmente la gestión de una parte importante de los servicios públicos.

4. Reconocimiento expreso de la potestad normativa municipal

Un reconocimiento expreso constitucional de la potestad normativa local sólo se encuentra en la Constitución italiana, aunque tanto en Alemania como en España se parte de la base de que ese poder municipal está implícito en la garantía constitucional de la autonomía local. En Alemania se argumenta que, con carácter general, no será posible entender que el municipio “ordena por sí mismo una materia” (art. 28.1 GG) si no puede hacer uso de facultades de regulación normativa, por lo que debe concluirse que la potestad normativa (reglamentaria) municipal forma parte de la garantía contenida en el citado precepto constitucional [A § 63]. En la relación de la norma local con la Ley estatal no puede negarse una cierta tensión entre el reconocimiento de un amplio margen de libertad conformadora normativa al municipio, por una parte, y su sometimiento a la Ley, por otra, cuando el Estado pretendiera introducir a través de normas legislativas regulaciones que contuvieran criterios que materialmente pudieran calificarse como propios de la “oportunidad” sobre la que corresponde decidir al municipio. Si no se quiere vaciar parcialmente de contenido la garantía de la autonomía local mediante regulaciones legislativas excesivamente

densas, el mandato constitucional de suficiente determinación de la Ley –derivado del principio del Estado de Derecho– debe ser complementado en materia de régimen local por un específico matiz de respeto a la autonomía del municipio [A § 64]. También en España el poder normativo ha sido considerado “inherente” a la autonomía local (STC 214/1989, FJ 6).

Pero de la Constitución italiana se puede decir, incluso, que regula con detalle esta cuestión, mediante la distinción entre los *estatutos*, normas locales relativas a la autoorganización (art. 114.2 CI) [I §§ 40, 136-137], y los *reglamentos* locales a los que constitucionalmente se encomienda la regulación de “la organización y el desarrollo de las funciones” atribuidas a los municipios, provincias y urbes metropolitanas (art. 117.6 CI). Es indudable que esta fórmula constitucional atribuye un ámbito de regulación de las funciones administrativas atribuidas a los Entes Locales a sus propios reglamentos, aunque no puede llegar a afirmarse que de la Constitución se derive una rígida reserva al reglamento local de materias que quedaran excluidas de la regulación por ley estatal o regional. Estas leyes pueden regular límites al reglamento local para preservar específicas exigencias de uniformidad [I §§ 29-30, 140-146]. La concreta articulación de las potestades normativas del Estado y las regiones, por un lado, y los reglamentos locales, por otro, no queda por completo cerrada en la regulación constitucional, sino que se remite a la Ley (entre otras leyes, a los Estatutos de las regiones).

En el Reino Unido los Entes Locales carecen de potestad reglamentaria originaria. Pueden dictar normas con rango reglamentario (ordenanzas, conocidas como *bylaws* o *bye-laws*) en la medida en que un *statute* les atribuya esta facultad como poder delegado, de la misma manera en que esa competencia se puede atribuir por ley a otros órganos políticos o administrativos [RU §§ 105-106]. Con carácter general, además, las ordenanzas deben ser confirmadas por (o comunicadas a) el secretario de Estado [RU § 107].

5. Regulación constitucional de los controles sobre las corporaciones locales

También en este punto es la Constitución italiana la única que contiene una regulación *expresa*. En Alemania (como en España) la regulación legal de los controles estatales (o autonómicos) sobre las corporaciones locales está limitada por exigencias sólo *implícitas* del texto constitucional. Se argumenta en el Derecho alemán que “autoadministración” significa que los asuntos propios se ordenan y gestionan por la corporación local en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, lo que excluye los controles de oportunidad sobre esos asuntos por parte del *Land*, aunque no la tutela jurídica o de legalidad. Sobre el ejercicio de competencias delegadas sí caben formas más intensas de control de oportunidad (en especial, el sometimiento a instrucciones o directrices de la autoridad de tutela) [A §§ 62, 147 y ss., 220 y ss.]. También en España se ha considerado que el concepto constitucional de autonomía es implícitamente incompatible con los controles de oportunidad e, incluso, con algunos controles “genéricos e indeterminados” de legalidad (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3).

La Constitución italiana ha regulado tradicionalmente de forma expresa diversas formas de control sobre la actividad de las entidades locales. En la Reforma Constitucional de 2001 se ha derogado el antiguo art. 130 CI, en el que se prevenían buena parte de las técnicas de tutela sobre los actos de las corporaciones locales. Se discute ahora en la doctrina si esa derogación del precepto constitucional arrastra consigo la derogación de la legislación ordinaria que desarrollaba esos controles constitucionalmente previstos [I §§ 32-34, 215-219]. El nuevo art. 120.2 CI, sin embargo, regula expresamente los supuestos de *control sustitutivo* en que el Gobierno puede suplir a los órganos locales (inobservancia de normas y tratados internacionales o de la normativa comunitaria, peligro grave para la seguridad pública, etc.); y remite a la Ley la regulación de “procedimientos destinados a garantizar que los poderes sustitutivos se ejerzan con observancia del principio de subsidiariedad y del de colaboración leal” [I § 223]. También sobre este punto se discute en qué medida la reforma constitucional ha afectado a la legislación ordinaria preconstitucional reguladora de los controles sustitutivos y si no caben más controles de este tipo que los expresamente previstos en la Constitución [I § 224]. Las formas de control consistentes en la disolución de los órganos de las corporaciones locales, la suspensión provisional de estos órganos en el ejercicio de sus competencias y la destitución del alcalde (o del presidente de la provincia) carecen de regulación constitucional, pero están previstas en la legislación ordinaria y se considera que no han sido afectadas por la Reforma Constitucional [I §§ 225-231].

En el Reino Unido es tradición que la actividad de los gobiernos locales se controla por el Gobierno británico o nacional como si aquéllos formasen parte de la Administración británica o nacional [RU § 118]. En cuanto a la actividad de prestación de servicios, la actividad de los gobiernos locales se controla hoy a través del denominado modelo del *Best Value*. El Gobierno central fija unos indicadores nacionales de actuación y estándares de las prestaciones en el ámbito de los diferentes servicios, que son utilizados como criterios para controlar la calidad y eficiencia de la actividad prestacional de los Entes Locales [RU §§ 131-134].

6. Regulación constitucional de la elección democrática de la corporación local

En este punto vuelven a estar emparejadas la Constitución alemana con la española frente a la italiana, pero aquí son las primeras la que sí contienen una determinación constitucional que no se encuentra en la segunda. De forma parecida a lo que establece el art. 140.1 CE para los municipios (no así el art. 141.2 para la provincia), el art. 28.2 GG (segundo inciso) dispone que “(...) en los *Kreise* y en los municipios el pueblo debe contar con una representación elegida por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto”. La garantía de la autonomía local y el principio democrático se conectan a través de la idea de la gestión de los asuntos propios de la comunidad precisamente por una corporación dotada de legitimidad democrática directa. La Constitución italiana no regula expresamente la elección democrática directa de los miembros de las corporaciones locales. Esa regulación se contiene en la legisla-

ción electoral local que, ahora, se considera de la competencia exclusiva del Estado [art. 117.2 p) CI]. En el Reino Unido la elección de las corporaciones locales por los vecinos puede considerarse como una tradición que arranca de la *Municipal Corporations Act* de 1835 [RU §§ 18, 20, 191].

7. Regulación de la elección directa del alcalde

En Alemania y en Italia los alcaldes son elegidos directamente por los vecinos, a pesar de que ni en la *Grundgesetz* ni en la Constitución italiana se hace referencia a esta posibilidad. Lo contrario que en España, donde no se da esa elección directa, a pesar de estar prevista como posibilidad en el art. 140 CE. En Alemania sólo las Constituciones de los *Länder* de Hessen y Rheinland-Pfalz imponen la elección directa del alcalde. En los demás *Länder* esta regla se establece en la legislación ordinaria [A § 233]. En Italia la elección directa del alcalde se introdujo por ley en 1993 [I §§ 6, 99]. En el Reino Unido la *Local Government Act* de 2000 reguló un modelo electoral local que posibilitaba que, en los municipios que así lo decidieran por referéndum, el alcalde se eligiera directamente. Muy pocos municipios eligieron este sistema [RU §§ 71, 74-75, 201].

8. Reconocimiento de la autonomía financiera de las entidades locales

La comparación constitucional de los sistemas alemán, italiano y español pone de manifiesto que, con el paso del tiempo, los textos constitucionales pasan de los reconocimientos genéricos relativos a que la autonomía local implica la autonomía financiera a regulaciones más densas relativas a los ingresos de los Entes Locales, que persiguen la más estrecha vinculación del legislador en cuanto al diseño de las fuentes de financiación local con el objeto de alcanzar una situación real de suficiencia de los ingresos locales para el cumplimiento de las tareas de estas administraciones.

La evolución del art. 28.2 GG es un buen botón de muestra. La Reforma Constitucional de 1994 añade a este precepto que “la garantía de la autonomía local comprende igualmente las bases de la autonomía financiera”. Con ello la Constitución decía expresamente lo que desde hacía tiempo había declarado la jurisprudencia constitucional. Otra Reforma Constitucional de 1997 vuelve a añadir al precepto otro inciso, según el cual “una de esas bases (de la autonomía financiera) ha de consistir en la previsión de que los municipios puedan establecer tipos sobre alguna de las fuentes de ingresos de naturaleza impositiva conectadas con la potencia económica existente en el respectivo municipio” [A § 252].

La Reforma Constitucional italiana de 2001, de acuerdo con la nueva sensibilidad constitucional sobre este punto, no se limita a reconocer que “los municipios, provincias, urbes metropolitanas y regiones gozarán de autonomía financiera para sus ingresos y gastos” (art. 119.1 CI), sino que, a continuación regula extensamente las fuentes de financiación de las organizaciones jurídico-públicas mencionadas. Se ha dicho que ésta es la reforma de mayor calado llevada a cabo por la Ley Constitucional Italiana 3/2001 [I § 398]. Se habla de ello en el apartado siguiente. La Constitución

española, más antigua en esta regulación que la alemana y la italiana, reconoce la autonomía financiera de los Entes Locales, pero sólo regula someramente de dónde proceden sus recursos (art. 142 CE).

En el Reino Unido la financiación de las entidades locales es tan dependiente de las decisiones del Estado como la mayor parte de los aspectos analizados en este informe. La mayor parte del gasto local se financia con transferencias del Estado y buena parte de éstas, además, son condicionadas, de forma tal que la entidad local no tiene con respecto a ellas ni siquiera autonomía para decidir el destino del gasto [RU §§ 230-233].

9. Referencia constitucional a ingresos locales específicos

La regulación constitucional que más efectivamente protege la autonomía financiera de los Entes Locales parece ser la alemana. Los arts. 28.2 GG (último inciso) –derecho de los municipios a establecer tipos impositivos sobre fuentes tributarias conectadas con la potencia económica del municipio [A § 252]– y 106.6 GG –atribución constitucional a los municipios de la recaudación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y del Impuesto sobre Actividades Económicas, así como de la facultad de establecer tipos aplicables sobre el líquido imponible en estos impuestos [A §§ 254-258]– constituyen las bases de un sistema de financiación local que se sitúa por delante del resto de los analizados en este informe en cuanto a la independencia de transferencias de recursos ajenos.

La Regulación Constitucional Italiana de 2001 relativa a los ingresos locales puede calificarse de extensa, pero, sobre todo, en comparación con la alemana, poco densa en cuanto a su vinculatoriedad efectiva para el legislador. El art. 119 CI regula como fuentes de ingresos locales los tributos propios, la participación en impuestos del Estado y las transferencias y subvenciones, sin o con determinación del fin al que se afectan los recursos, y los ingresos patrimoniales [I § 401]. La realidad es, sin embargo, que el sistema de financiación local depende –más incluso que en España– de las transferencias o subvenciones del Estado [I § 431].

También en el sistema (legal, no constitucional) británico de financiación son las transferencias (*grants*) del Estado (incondicionadas o condicionadas –la condicionada más importante es la destinada a la cobertura de la prestación del servicio de la educación–) la principal fuente de ingresos locales. A continuación se sitúa la recaudación del único impuesto auténticamente local del Reino Unido, que es el *council tax* [RU §§ 239, 240, 253, 268].

10. Regulación constitucional de la alteración territorial de las entidades locales

Un aspecto del régimen local sobre el que, en ocasiones, suelen contenerse reglas en los textos constitucionales es el del procedimiento para la alteración territorial

de las entidades locales existentes. Conocido es, entre nosotros, la regla constitucional de la exigencia de ley orgánica para la alteración de los límites provinciales (art. 141.1 CE).

La cuestión es objeto de detallada regulación en la Constitución italiana, que distingue entre el cambio de región de pertenencia de una provincia o municipio (art. 132.2 CI), la alteración de los límites provinciales (art. 133.1 CI) y la alteración de los límites o de la denominación del municipio o la creación de municipios (art. 133.2 CI). El procedimiento puede calificarse de relativamente rígido, en la medida que cualquiera de estas decisiones ha de adoptarse por ley (del Estado o de la región, según los casos). A los municipios se les reconoce en estos procedimientos un derecho de iniciativa o de audiencia [I § 93].

Nada dice sobre esta cuestión la *Grundgesetz* alemana. Las Constituciones de los *Länder*, sin embargo, suelen prestar atención a estas alteraciones territoriales: supresión y fusión de municipios, creación de entidades locales sobre la base de agrupaciones de municipios y modificación de los límites territoriales locales. Los preceptos constitucionales a los que aquí se hace referencia concretan los requisitos materiales y las reglas procedimentales para llevar a cabo tales alteraciones. Las medidas adoptadas en este ámbito deben estar suficientemente justificadas por razones de interés público y deben ir precedidas de un procedimiento en el que se hayan identificado todos los intereses afectados, se les haya atribuido la importancia que les corresponde y se hayan adoptado correctas decisiones de prevalencia.

Se reconoce a quien adopta estas medidas (en especial, al legislador) un margen de discrecionalidad en sus decisiones, pero éstas se encuentran sometidas, por descuido, al control de la jurisdicción contencioso-administrativa y constitucional, que exigen la justificación de que se ha llevado a cabo un adecuado juicio de ponderación y de que la medida es coherente con los fines de la alteración territorial previstos en la legislación aplicable. También en este ámbito se ha dictado una interesante jurisprudencia por parte de los Tribunales Constitucionales de los *Länder* durante los últimos años. Se reconocen como razones de interés general que justifican la modificación de los límites territoriales o, incluso, la supresión o fusión de entidades locales: el fortalecimiento de la capacidad de gestión local mediante la creación de unidades administrativas más amplias, la homogeneización de la calidad de los servicios públicos, de las condiciones de vida de los vecinos y del medio ambiente, la eliminación de desequilibrios debidos a diferencias de densidad de población, etc. [A §§ 84-85].

11. Regulación constitucional de una vía procesal de defensa de la autonomía local

No se pretende en este apartado comparar las vías de reacción que en los diferentes ordenamientos analizados tienen las entidades locales para la defensa de sus dere-

chos e intereses, sino sólo prestar atención a la específica previsión constitucional de una vía puesta a disposición de los gobiernos locales para la defensa de su autonomía. La Constitución española, como se sabe, no contiene previsión semejante, lo que no impidió que en 1999 se introdujera en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional la regulación del “conflicto en defensa de la autonomía local” (arts. 75 bis y ss. LOTC). Tampoco la Constitución italiana contiene algo parecido.

Es conocida, sin embargo, la existencia en la Constitución alemana de un específico recurso de amparo para la defensa de la autonomía local frente a leyes (o normas de rango inferior a la Ley), previsto en el art. 93.1.4 b) GG y en el § 91 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal. Esta regulación presupone, además, la existencia de recursos análogos ante los Tribunales Constitucionales de los *Länder*, porque, cuando exista esta vía de recurso estatal, queda excluida la federal [A § 72].

En el Reino Unido, la institución tradicional del *judicial review* se utiliza, con carácter de normalidad, para resolver los conflictos que enfrentan a los gobiernos locales con los órganos centrales o nacionales. El futuro Tribunal Supremo tendrá también competencias en algunos de estos casos [RU § 144].

12. Posibilidad de garantías supralegales adicionales a las de la Constitución (en constituciones de los estados miembros o estatutos regionales)

En Alemania a la garantía de la autonomía local regulada en la *Grundgesetz* hay que sumar las adicionales garantías que se contienen en las Constituciones de los *Länder*. En realidad, aunque la garantía de la autonomía local cuenta en las Constituciones de los *Länder* con regulaciones más extensas y concretas que la del art. 28.2 GG, el enorme despliegue jurisprudencial y doctrinal del contenido de ese precepto de la *Grundgesetz* ha relativizado la relevancia práctica de las mencionadas determinaciones constitucionales de los *Länder*. Las garantías de la autonomía local de la *Grundgesetz* y de las Constituciones de los *Länder* rigen simultáneamente. Los poderes legislativo y ejecutivo del *Land* están sujetos a lo establecido en las dos Constituciones (la del *Bund* y la del *Land*). Pero el Derecho federal está sólo sometido a las exigencias del art. 28.2 GG. En términos generales, las regulaciones de la autonomía local contenidas en las Constituciones de los *Länder* cumplen una triple función: a) en primer lugar, dotan a la institución (junto con las leyes de régimen local del *Land* correspondiente) de la configuración concreta de la que aquella está necesitada; b) en segundo término, contienen garantías adicionales que van más allá de lo dispuesto en el art. 28.2 GG (especialmente, en los ámbitos de la autonomía financiera y de la regulación de las alteraciones territoriales y de las diferentes agrupaciones de municipios); y c) por último, regulan las relaciones entre la Administración local y la Administración estatal [A §§ 80-81].

Una función semejante de establecer posibles garantías adicionales para las entidades locales parece que puede corresponder en Italia a los estatutos de las regiones

(art. 123 CI), singularmente, de las regiones especiales, aprobados por Ley Constitucional [I § 57].

A mi juicio, es discutible que los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas españolas puedan contener garantías adicionales de la autonomía local que pretendieran imponerse a la legislación estatal y autonómica, salvo que quepa aceptar la existencia de un excepcional apoyo expreso en un concreto precepto constitucional –por ejemplo, un eventual derecho histórico en materia de régimen local (disposición adicional primera CE)–. Garantías de ese tipo se solaparían con las bases estatales relativas al régimen local, por lo que, a partir de la entrada en vigor de los nuevos estatutos que contuvieran normas sustantivas sobre régimen local que pudieran ser materialmente calificables como básicas, el Estado habría perdido la competencia para modificar por sí mismo y por ley ordinaria esas bases incluidas en aquéllos. El Estado habría convertido en *mancomunada* y, con ello, habría perdido la disponibilidad sobre una competencia que le reserva incondicionadamente la Constitución (art. 149.1.18 CE).¹ La resolución de esta cuestión está pendiente de una decisión del Tribunal Constitucional.

Ya se ha dicho que, en el plano de lo teóricamente posible, en el Reino Unido las *Devolution Acts* podrían haber sido actos jurídicos idóneos para contener garantías que se impusieran a los Parlamentos de Escocia e Irlanda del Norte, porque esas leyes gozan de una cierta rigidez en la medida en que el poder de legislar atribuido a dichos Parlamentos está conferido limitadamente por leyes “constitucionales” del Parlamento británico [RU § 26 a)]. Pero –a mi juicio– esa rigidez sólo beneficiaría, específicamente, a la garantía de la autonomía local si en la parte del poder legislativo que se reserva el Parlamento británico –y que debe ser respetado por las leyes escocesas y norirlandesas– pudiera encontrarse algo parecido a la imposición de un mandato de respeto a un ámbito de autoadministración para los gobiernos locales, lo que, a la vista del contenido de esas *Devolution Acts* [RU § 7, para Escocia; y § 14, para Irlanda del Norte], precisamente, no parece ser el caso.

13. Regulación constitucional de órganos para la participación de las entidades locales en procedimientos decisorios estatales o regionales

Un imperativo constitucional de esta forma de “colaboración política” con las entidades locales –distinta de las más conocidas formas de colaboración administrativa y a través de la cual las entidades locales intervienen en la adopción de decisiones para cuya aprobación carecen por completo de competencia [I § 252]– se encuentra en la Constitución italiana, que prevé que “el Estatuto de cada región preverá un Consejo de las entidades locales (*Consiglio delle Autonomie Locali*) como órgano de

1 Me he referido a esta cuestión en el prólogo a F. Velasco Caballero, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid – Barcelona – Buenos Aires, 2009, pp. 17-21.

consulta entre la región y las entidades locales” (art. 123.4 CI). La mayoría de las reformas estatutarias aprobadas después de la Ley Constitucional 3/2001 han integrado este órgano en la Asamblea legislativa regional, le han atribuido importantes facultades de intervención en los procedimientos legislativos [I §§ 296 y ss.] y lo han compuesto con representantes sólo de las entidades locales (modelo monista) [I § 283]. Nada impide, sin embargo, según parece, otro modelo de Consejo, con una composición mixta de representantes de las entidades locales y del ejecutivo regional (modelo dualista) y con facultades de intervención en el ámbito de competencias de dicho ejecutivo [I §§ 281-282].

Puede hacerse aquí referencia también, introduciendo todas las cautelas que sean necesarias para hacer admisible la comparación, al Consejo de Cooperación de Gales (*Partnership Council for Wales*) que se consagró en la s. 72 de la *Government of Wales Act* de 2006 y que da cauce a la participación de los gobiernos locales con el Gobierno galés. Este Consejo se reúne aproximadamente tres o cuatro veces al año y en él están representados: *county councils/county borough councils, Community and Town Councils, National Park Authorities, Police authority y Fire and Rescue Authorities*. Las decisiones que adopta afectan a la aprobación de normas, a la determinación de formas de prestación de servicios, etc. El Consejo de Cooperación es un órgano único en el Reino Unido. Se organiza en grupos de trabajo, cuyo modo de funcionamiento está previsto por un protocolo aprobado por el propio Consejo. Su actuación se percibe como muy eficaz en el intercambio de perspectivas entre los representantes locales y regionales [RU § 165].

14. Representación gráfica

En atención a lo expuesto, si se trata de llevar a un cuadro el resultado de la comparación constitucional realizada, con el objeto de reflejar gráficamente el grado de densidad de la regulación constitucional de los gobiernos locales en los sistemas considerados, puede resultar la representación que aquí se ofrece. Hay que aceptar, evidentemente, las limitaciones de gráficos de este tipo, que sólo suelen admitir respuestas del tipo “todo o nada”. Puede verse, por ejemplo, que en España y en Alemania queda en blanco la celda relativa al reconocimiento expreso de la potestad normativa municipal (4), precisamente, porque nada dice la Constitución expresamente sobre ella, aunque las jurisprudencias constitucionales la hayan considerado implícitamente incluida en la garantía de la autonomía local; o que en España queda también en blanco la celda relativa a la previsión constitucional de la elección directa del alcalde (7), porque sólo se regula como posibilidad. Los números situados en la columna izquierda de la tabla se corresponden con las variables escogidas para la comparación, exactamente por el orden en que han sido arriba enumeradas y analizadas. El resultado de la comparación expresa el grado de densidad de la regulación constitucional con un número que muestra que de la ordenación de los sistemas analizados conforme a este criterio resultaría la siguiente clasificación: primero Italia, después Alemania, seguida por España y, por último, el Reino Unido.

Cuadro comparativo

	ALEMANIA	ESPAÑA	ITALIA	REINO UNIDO
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				
6.				
7.				
8.				
9.				
10.				
11.				
12.		?		
13.				
Total	8	5-6	10	4 (a lo sumo)

III. LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE UN ÁMBITO DE COMPETENCIAS MUNICIPALES

Volvamos con algo más de detenimiento a la cuestión analizada en la variable 3 anterior para intentar condensar en una fórmula breve la estructura normativa del precepto constitucional que se refiere al ámbito de las competencias municipales. Aceptando otra vez el riesgo que deriva de querer hacer gráficas las ideas, a costa de simplificarlas, creo que puede ofrecerse el siguiente cuadro, que se comentará a continuación.

Alemania	España	Italia	Reino Unido
Una regla fuerte , pero excepcional: "ordenación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local". Un principio muy flexible : "principio de reparto de competencias favorable al municipio".	No hay cláusula constitucional de alcance general. Algunas reglas mínimas deducidas por la jurisprudencia constitucional. Un mandato de optimización al asignar competencias.	Una regla fácilmente excepcional: "funciones administrativas". Tres principios a los que deben someterse las excepciones: "subsidiariedad, diferenciación y adecuación".	Sólo pueden hacer lo que expresamente les permitan los <i>statutes</i> ; doctrina del <i>ultra vires</i> . Tradición de prestación de ciertos servicios públicos.

En el sistema constitucional alemán existe una regla, de la que no es fácil separarse, consistente en que, si un asunto puede considerarse como “de la comunidad municipal” (asuntos que afectan a los vecinos en cuanto tales), esa cuestión ha de considerarse competencia propia del municipio. Para estos asuntos, si no existe otra atribución legal expresa divergente, la competencia es municipal *ex Constitutione* [A § 61]. No obstante, el legislador puede introducir en esos ámbitos competencias atribuidas a otras organizaciones jurídico-públicas superiores con una razón seria y tras decidir conforme a las exigencias de la ponderación. Para todos los demás asuntos, que no puedan calificarse propiamente como de la corporación municipal, pero en los que esté implicado algún interés de ésta, se aplica un principio flexible “de reparto de competencias favorable al municipio” [A §§ 66 y 69]. En general, cualquier privación por parte del legislador de un derecho municipal a decidir ha de convertirse necesariamente en un derecho municipal a participar en la decisión de la instancia superior a la que aquella se haya asignado [A § 60].

Para España, si se sigue la tesis recientemente expuesta por Velasco, puede afirmarse que “la autonomía local garantizada por los arts. 137, 140 y 141 CE es tanto una garantía mínima, directa y subjetiva, como un mandato de promoción o desarrollo al máximo de lo constitucionalmente posible”.² Esto es, la garantía de la autonomía municipal se concreta, por una parte, en unas reglas fuertes, pero mínimas, relativas a lo que el legislador no puede en ningún caso “quitar” al municipio, que han ido siendo “descubiertas” por la jurisprudencia constitucional [no puede privarse a los municipios de toda intervención previa a la realización de actuaciones físicas en su territorio (STC 204/2002, de 31 de octubre, FJ 13; sobre obras estatales en los aeropuertos); no puede limitarse la participación del municipio en el procedimiento de elaboración de un plan urbanístico de alcance no supramunicipal al mero trámite de audiencia (STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 12), etc.]. Junto a esas *reglas mínimas* relativas a competencias municipales con protección constitucional, se sitúa un *principio flexible* que en la tarea legislativa de distribuir competencias entre organizaciones jurídico-públicas se concreta en algo parecido al principio alemán de asignación favorable a la competencia local (especialmente, municipal), salvo que un principio contrapuesto deba prevalecer.³

Ya se ha dicho que en Italia el municipio es beneficiario de una extensísima asignación constitucional universal de todas “las funciones administrativas”, salvo que el legislador, cuando lo exija la ejecución unitaria y con respeto de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación (art. 118.1 CI), atribuya competencias de este tipo a organizaciones jurídico-públicas superiores [I §§ 21 y 43]. Se ha entendido, no obstante, que el art. 118.1 CI no lleva a cabo una atribución inmediata y directa de todas las funciones administrativas a los municipios, sino que lo que en ese precepto constitucional se contiene es un *mandato dirigido a los legisladores estatal*

2 Velasco Caballero, *op. cit.*, p. 45, *passim*.

3 *Ibidem*, pp. 59 y ss.

y *regional* para que realicen la atribución de las competencias ejecutivas de acuerdo con los principios allí enumerados [I §§ 22-24, 153-154].

Parece que la generosidad del precepto con la competencia municipal es igual de *extensa* que poco *intensa*. Pasa lo que sucede a veces en materia de derechos fundamentales, donde dicen algunos que “el que extiende, difumina”. El legislador regional italiano parece que se considera sólo débilmente vinculado por el mandato de atribución universal de las funciones administrativas a los municipios y generosamente autorizado a excepcionarlo haciendo uso de las necesidades de la ejecución unitaria [I §§ 81-83]. Se ha dicho que la plasmación concreta en los estatutos regionales del nuevo reparto de funciones administrativas entre las Regiones y los Entes Locales ha sido hasta la fecha “decepcionante” [I § 24]. La Ley 9/2006, de 12 de junio, de Cerdeña, por ejemplo, lleva a cabo un notable esfuerzo por concretar las funciones administrativas de titularidad municipal, pero su eficacia queda dilatada en el tiempo por un precepto (art. 10.1) que condiciona el efectivo ejercicio de esas competencias por el municipio a la transferencia de los bienes y recursos necesarios.

En el Reino Unido, por último, ya se ha expuesto que los municipios nunca han sido destinatarios de una atribución competencial de carácter general. Más bien, al contrario: el municipio británico sólo puede actuar en el marco de lo que expresamente le haya permitido un *statute*. Precisamente, constituye una tradición en el *Common Law* la idea de que la entidad local actúa *ultra vires* cuando pasa las fronteras de esas concretas atribuciones [RU § 96]. En las últimas décadas, la rígida doctrina del *ultra vires* ha sido flexibilizada –como se ha expuesto arriba– con cláusulas como la de los poderes implícitos o la del bienestar. Junto a eso, sin embargo, constituye una tradición que los municipios sean prestadores de importantes servicios públicos (entre ellos, la educación, por ejemplo).

PLANTA LOCAL Y RÉGIMEN MUNICIPAL

Silvia Díez Sastre

PLANTEAMIENTO

El presente estudio contiene un análisis comparativo de las estructuras de régimen local, en especial, municipal, de tres países –Alemania, Italia y Reino Unido–. Los resultados se proyectan sobre algunos aspectos basilares del régimen local español. Los cuatro ordenamientos jurídicos tienen en común la realización de *reformas recientes en sus sistemas de ordenación territorial y de reparto del poder*.

En Alemania, la reforma del Federalismo de 2006 partió del cuestionamiento de las dinámicas de distribución de poder entre el *Bund* (Federación) y los *Länder*. La pérdida de capacidad decisoria del *Bundesrat* (Cámara de representación territorial) en determinados asuntos y la reordenación competencial se compensaron con el reconocimiento de un derecho de los *Länder* a apartarse de las disposiciones federales (*Abweichungsrecht*) en materias concretas [art. 72 (3) GG]. El proceso de reforma sigue abierto en su segunda fase, dedicada a la reformulación del sistema de financiación.

En Italia, la reforma constitucional de 2001 introdujo un reforzamiento de las denominadas Regiones ordinarias –frente a las Regiones especiales, con un estatuto especial tradicional– y de las autoridades locales, creando un nuevo modelo territorial. En el estudio, es el país que concentra un mayor número de reformas y con mayor calado –al menos, aparentemente–.

En el Reino Unido, la victoria electoral del Partido Laborista en 1997 puso en marcha un proceso de *devolution* a las Naciones (Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte) que ha tenido como consecuencia un grado considerable de descentralización del poder británico. Este modelo está marcado por las especialidades de la tradición jurídica anglosajona –alejada en muchos puntos de la continental–, que se manifiestan fundamentalmente en la supremacía del Parlamento británico (que legisla para Inglaterra y Gales), y en la asimetría de la “delegación” realizada a las distintas Naciones. El proceso de reforma también está inconcluso. Prueba de ello es la reciente aprobación en la Cámara de los Lores de una nueva *Northern Ireland Act 2009*, que reconoce a Irlanda del Norte más competencias en materia de seguridad y justicia.

Las entidades regionales han sido las protagonistas de todas las reformas mencionadas. A nivel local, no se han producido grandes cambios en relación con los modelos anteriormente vigentes. *Los entes regionales han tendido a mantener un grado de autonomía y una estructura del régimen local muy similares a los diseñados previamente por los gobiernos centrales –especialmente, en el caso de Italia y Reino Unido–. En este punto, conviene hacer una advertencia. En el ejercicio de comparación entre diferentes modelos de régimen local, el británico suele presentarse como contrapunto a las realidades alemana e italiana. Ello se debe a la especial evolución del régimen local en las islas británicas, que no se apoya realmente –ni siquiera en la ac-*

tualidad— en la idea de autonomía local y que parte de una concepción funcional de las autoridades locales. Son criaturas creadas por el Parlamento con el fin de prestar un amplio abanico de servicios públicos. De hecho la denominación de las autoridades locales es confusa. Sólo en algunos casos puede hablarse de municipio con unos perfiles similares al concepto continental: cuando se está ante estructuras locales en dos niveles: condado y municipio. Por ello, en ocasiones, se habla de autoridades locales, que pueden entenderse como municipios únicamente en una acepción muy amplia del término, tanto desde el punto de vista institucional como competencial. No obstante, la comparación con el modelo británico no es una mera extravagancia. Las grandes diferencias de partida son útiles para explicar mejor algunos elementos de los modelos continentales; y, en algunos casos, sorprende el descubrimiento de tendencias comunes en las islas y el continente.

En este sentido, son *reformas coincidentes* en los tres modelos: a) el reforzamiento (aunque sea meramente formal) de la autonomía local; b) la diversificación del mapa local; c) la introducción de la elección directa del alcalde, acompañada de una tendencia a la parlamentarización del gobierno municipal; d) la profesionalización del personal al servicio de la Administración municipal; e) el reforzamiento de la potestad normativa de los municipios; f) y el reconocimiento de una cláusula general de competencias. A continuación se exponen éstas y otras cuestiones a partir de determinados aspectos que definen el régimen municipal: ordenación de las fuentes de Derecho local (II); planta local (III); organización municipal (IV); personal municipal (V); poder normativo municipal (VI); competencias municipales (VII) y servicios públicos municipales (VIII). Para finalizar, se reúnen algunas conclusiones generales en torno a la comparación de los sistemas jurídicos estudiados (IX).

ORDENACIÓN DE LAS FUENTES DE DERECHO LOCAL

1. La garantía de la autonomía municipal como principio rector del sistema de fuentes

En los modelos de régimen local analizados puede afirmarse, con matices, que el sistema de fuentes está presidido por la garantía de la autonomía local. Ello no significa, por supuesto, que el grado de autonomía local asegurado sea equiparable en todos ellos. En concreto, la concepción de la autonomía local que puede encontrarse en el Reino Unido difiere considerablemente de la continental, reflejada en los ordenamientos jurídicos alemán, italiano y, asimismo, español. Pero ello no impide confirmar la existencia de un *reconocimiento de la autonomía local formal* como un principio fundamental en la interpretación del régimen local.

En Alemania e Italia el sistema de fuentes en el ámbito local se ordena a partir de las prescripciones constitucionales relativas a la garantía de la *autonomía local*,

así como a la distribución de competencias entre el Estado y las entidades regionales (*Länder* y *Regioni*, respectivamente). La garantía de la autonomía local se recoge, así, en la Constitución alemana de 1949 (art. 28 GG) –cuya interpretación debe completarse necesariamente con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal [A §§ 50-72]–. También la consagra la Constitución italiana de 1948 (art. 5 CI) que, a partir de la reforma constitucional de 2001, la refuerza de forma sobresaliente con la inclusión del principio de subsidiariedad a favor de los entes locales en el ejercicio de funciones administrativas (art. 118 CI) [I §§ 19-25]. Además, la autonomía local aparece en las Constituciones de los *Länder* y en los estatutos de las Regiones italianas. La autonomía de los entes locales se configura, así, como un *principio constitucional fundamental* que debe determinar la configuración concreta del régimen local a través, básicamente, de las leyes regionales; y como una garantía constitucional que goza de protección jurisdiccional ante el órgano competente frente a las posibles intromisiones ilegítimas de los niveles superiores de poder. Constituye un canon de control de la actuación de los gobiernos estatal y regionales que permite garantizar cierto ámbito de autoorganización y nivel de gestión de asuntos bajo la propia responsabilidad, de manera similar al principio de autonomía local reconocido en la Constitución española (arts. 137, 140 y 141).

En el Reino Unido, la ordenación de las fuentes en el ámbito local también debería interpretarse (teóricamente) conforme a un principio o garantía de la autonomía local aunque, en este caso, no está consagrado en las disposiciones constitucionales británicas. Esta falta de previsión constitucional se explica, en primer lugar, porque la Constitución “material” del Reino Unido –hay que recordar que no existe una Constitución escrita– no prevé ninguna regla no escrita del *Common Law* que consagre la autonomía de los entes locales [RU § 28]; y, en segundo lugar, porque *en la tradición jurídica británica no encaja un principio equiparable al de autonomía local*. Las autoridades locales se han configurado tradicionalmente como criaturas del Parlamento de Westminster –y, ahora, de los parlamentos y asambleas nacionales de Escocia, Irlanda del Norte y Gales, respectivamente–. Sus competencias, funciones e incluso su propia existencia pueden modularse con plena libertad de acuerdo con la voluntad parlamentaria –conforme a la máxima de soberanía del Parlamento–. Los fundamentos de esa tradición se han extendido a los países de tradición jurídica anglosajona (como Canadá). Sólo se han superado notablemente en algunos Estados de los Estados Unidos de América del Norte debido a la elaboración de un modelo de autonomía local (*home rule model*) que se explica por la conquista de ámbitos de poder frente a la Corona británica, sobre todo a nivel local, por parte de los independentistas norteamericanos.

La garantía de autonomía local (*local self-government*) constituye, por tanto, una construcción ajena a la tradición británica. Si se ha aceptado formalmente en los últimos años se debe al impulso que recibió por parte del Gobierno de Tony Blair que, tras años de rechazo, consiguió ratificar la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) en 1997 [RU § 31]. Este instrumento jurídico obliga a realizar un ajuste

del ordenamiento jurídico británico a las exigencias de la autonomía local, pero no parece haber modificado la orientación del proceso de *devolution* con respecto a los entes locales. En primer lugar, *su aplicación es asimétrica* en el Reino Unido. Rige frente a los gobiernos británico, galés y escocés, pero no frente al Gobierno norirlandés, debido a las especiales circunstancias de inestabilidad política de la región que han llevado a suspender su aplicación hasta que se consoliden la democracia y el proceso de paz. En segundo lugar, hasta el momento, no se han logrado avances sustanciales con respecto a la posición de las autoridades locales antes de 1997. La legislación, tanto británica, como escocesa, continúa reconociendo escasos espacios de autonomía y estableciendo fuertes controles sobre la actividad de las autoridades locales. Únicamente en el caso de Gales es posible atisbar una mayor protección de la autonomía local mediante el reconocimiento en la *Government of Wales Act 2006* de la obligación del Gobierno galés de “apoyar y promocionar al Gobierno local de Gales” y de consultar a los entes locales en las iniciativas legislativas que les afecten mediante la creación de un órgano de participación en el Gobierno nacional galés (arts. 72-73) [RU §§ 163-171]. Pero incluso en este supuesto, la mayor preocupación por los entes locales no deriva de una nueva conciencia de respeto a la CEAL, sino de la especial relación forjada entre ellos y el Gobierno nacional en el proceso de *devolution*. La importancia de la ratificación de este instrumento internacional es, por tanto, relativa. Su impacto en la legislación británica ni siquiera logra acercarse al de la incorporación del Convenio Europeo de Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico británico mediante la *Human Rights Act 1998*.

2. La regionalización parcial del régimen local

Los procesos de reforma del reparto de poder en los ordenamientos jurídicos estudiados han ido acompañados de la atribución de un mayor nivel competencial sobre el régimen local a las entidades regionales. Esta tendencia es, asimismo, constatable en España. Esto significa que *el peso fundamental de la regulación sobre régimen local se deposita en los órganos competentes de los niveles regionales de gobierno* sobre cuya actividad se proyectan de forma directa las exigencias constitucionales de protección de la autonomía local. Ahora bien, de esta circunstancia no se deriva una absoluta ausencia de regulación –o, al menos, influencia– del Gobierno federal o central en la determinación del régimen local y en la participación en el funcionamiento de las autoridades locales. La presencia del Gobierno central tiene distintos grados de intensidad dependiendo de cada país.

Alemania representa, quizás, el modelo de mayor regionalización del régimen local por su carácter estrictamente federal. La estructura territorial de la República alemana no se articula constitucionalmente en tres niveles –federal, estatal y local– sino en dos –federal y estatal–. El ámbito local se considera una cuestión de organización interna de los *Länder*. A nivel federal sólo se garantiza constitucionalmente la autonomía local (art. 28 GG) –que también se consagra en las Constituciones de los *Länder*–. Pero no existe ninguna ley que establezca las bases o los principios esencia-

les que han de regir el nivel de Gobierno local. Son los *Flächenländer*¹ los que aprueban sus propias leyes de régimen local (*Gemeindeordnungen* y *Kreisordnungen*) y, en su caso, las normas reglamentarias correspondientes, con el fin de determinar las decisiones fundamentales de organización y funcionamiento de las autoridades locales. En este sentido, los entes locales se consideran parte de la Administración de los *Länder* [A §§ 28-30]. No obstante, existe una gran capacidad de influencia horizontal, entre las distintas regulaciones de régimen local de los *Länder*, que permiten identificar algunos (matizables) modelos generales [A §§ 96-102]. Además, *la Federación influye en el ámbito local a través de títulos competenciales transversales y de los mecanismos de financiación* –que aún se encuentran en proceso de reforma en la denominada Reforma del Federalismo II–. En este sentido, la gravedad de la crisis económica que se ha manifestado en 2008, ha activado los mecanismos de apoyo del Gobierno federal a las autoridades locales, gracias a la aprobación de dos paquetes de medidas de rescate (*Konjunktur Paket I y II*), que tienen como finalidad la dinamización de la economía local.

En el ordenamiento jurídico italiano, la asunción de competencias sobre régimen local por parte de las Regiones (ordinarias) se ha intensificado a partir de la reforma realizada por la Ley Constitucional 3/2001. Antes de la reforma constitucional las denominadas Regiones especiales² ya habían asumido competencias plenas sobre el régimen local, con el límite de la autonomía local. Sin embargo, el resto de Regiones, ordinarias, no tenían competencias sobre régimen local antes de 2001. El Estado era el encargado de regular esta materia. Ahora, conforme al artículo 117 p) CI, *el Estado conserva competencias únicamente en relación con lo que se ha interpretado como “aspectos fundamentales” de los órganos de gobierno, el régimen electoral y la atribución de funciones fundamentales a algunos entes locales*. El resto de materias se atribuye a las Regiones ordinarias. De este modo, no puede decirse, como en Alemania, que el régimen local se atribuya al nivel regional con carácter general. Sólo las Regiones especiales gozan de competencias plenas. Pero sí puede apreciarse una tendencia al aumento competencial del nivel regional sobre el Gobierno local que podrá conducir en el futuro a una mayor heterogeneidad de las estructuras locales italianas. Esta circunstancia complica la articulación del sistema de fuentes en Italia. Las leyes y reglamentos en torno al régimen local no sólo serán regionales (como sucede en las Regiones especiales y en toda la República alemana). La regulación regional debe convivir con las previsiones legales del Estado italiano –tal y como sucede en España–, lo que requerirá la frecuente intervención de la Corte Constitucional con el fin de delimitar los límites de las competencias de cada uno de los niveles de poder [I §§ 36-56].

-
- 1 Aquellos *Länder* que no son ciudades-estado (*Stadtstaaten*) –como es el caso de la capital federal, Berlín, y de Hamburgo y Bremen, cuyos gobiernos aúnan las competencias propias de una autoridad local y una autoridad regional–.
 - 2 Cerdeña, Friuli Venecia-Julia, Sicilia, Trentino-Alto Adigio (*Südtirol*) y Valle de Aosta (*Vallée d’Aoste*).

En el Reino Unido, el régimen local también ha pasado a formar parte de las competencias de las nuevas Naciones [RU §§ 7, 14]. Pero las particularidades del proceso de *devolution* hacen que esta asunción competencial por las Naciones *se caracterice por su asimetría y su debilidad frente al Parlamento británico*.

- a) El Parlamento de Westminster es el competente para regular plenamente el régimen local en Inglaterra (porque no hay un Parlamento inglés distinto del británico [RU § 15]) y para determinar las normas con rango legislativo en Gales (porque la Asamblea galesa sólo tiene potestad normativa de rango secundario [RU § 10. a])). De modo que las mismas leyes de régimen local aprobadas por el Parlamento de Westminster –en el que se integran representantes de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte– rigen tanto en Inglaterra como (en ocasiones, con matices) en Gales.
- b) En el caso de Escocia se hace más patente la asunción de competencias de régimen local por parte del Parlamento de Holyrood, de acuerdo con la *Scotland Act* de 1998. Aunque, en la práctica, se asume gran parte de la legislación británica aprobada antes del proceso de *devolution* por el Parlamento británico para Escocia y se converge con las tendencias regulativas inglesas. No en vano, el Parlamento de Westminster legislaba tradicionalmente de forma separada para cada una de las Naciones, lo que ha permitido la supervivencia de las estructuras organizativas que estableció a lo largo de décadas. Además, la asunción de la regulación sobre régimen local por el Parlamento escocés puede ser meramente coyuntural en la medida en que su propia existencia depende de la voluntad del Parlamento británico. En este sentido se manifiesta la debilidad del proceso de *devolution* y, por derivación, de la configuración de un régimen local a nivel nacional [RU §§ 5-6].
- c) En Irlanda del Norte también podría hablarse de asunción del régimen local con las mismas condiciones que en Escocia, en la medida en que formalmente recibe las mismas competencias sobre gobierno local. Sin embargo, lo cierto es que el proceso de *devolution* en esta Nación se ha dificultado enormemente por los conflictos políticos y religiosos existentes en la zona. Ello ha llevado a vaciar en gran medida de competencias al nivel de gobierno local y a reforzar la presencia de los representantes del Gobierno británico en la región [RU §§ 12-14].

Asimismo, hay que tener en cuenta que la legislación primaria (de rango legal), aprobada por los Parlamentos nacionales, se completa en la práctica con un gran número de reglamentos, esto es, normas de legislación secundaria o derivada que se aprueban conforme a las reglas de distribución competencial señaladas. Ahora bien, en la ordenación del sistema de fuentes británico no es infrecuente la introducción de cláusulas legales que permiten la modificación del régimen legal mediante la regulación reglamentaria por el Gobierno de materias concretas. Lo que complica en gran medida la articulación del sistema de fuentes local en este país [RU § 41]. Por último, también es posible que las autoridades locales insten al Parlamento de

Westminster o de la Nación correspondiente a que aprueben una *ley "privada"* (*private legislation*), esto es, una norma que excluya a la autoridad local del ámbito de aplicación de alguna regla general. Este instrumento, no obstante, cada vez se emplea en menor medida debido a sus dificultades procedimentales, pero da una idea de la gran maleabilidad de los modelos que, con carácter general, pueden establecer las diferentes asambleas nacionales.

Los datos expuestos demuestran una tendencia a la regionalización de las competencias sobre régimen local que se manifiesta con mayor o menor intensidad en cada modelo analizado. Desde el punto de vista de la autonomía local esta situación no se ha traducido, necesariamente, en una elevación de los niveles de protección de la autonomía de las autoridades locales. Es más, especialmente en Italia y el Reino Unido puede apreciarse una *nueva tendencia "regionocéntrica"*. Las regiones –tanto especiales como ordinarias– y las nuevas Naciones suelen diseñar de forma exhaustiva los modelos de organización local y delegan competencias a las autoridades locales sujetas a financiación condicionada y a su directa supervisión (como se expone en los estudios dedicados a estas cuestiones). En España, habrá que esperar al desarrollo de las nuevas normas estatutarias con el fin de "medir" la elevación o descenso de los niveles de autonomía local garantizados.

PLANTA LOCAL

1. Fusiones de municipios

La ordenación de la planta municipal en los países estudiados se ha caracterizado por la *tendencia a la supresión de municipios*, forzando su fusión, durante varias décadas consecutivas. Estas políticas de fusión de municipios han estado motivadas por la supresión de aquellas entidades que no alcanzasen una capacidad de gestión mínima y se han justificado frente a la ciudadanía como un modo efectivo de promover el ahorro del gasto público. No obstante, hay que tener en cuenta que los procesos de transición de un modelo a otro también implican altos costes, que deben ponderarse a la hora de promover este tipo de transformaciones en el mapa local. La presión más fuerte sobre la fusión de autoridades municipales puede apreciarse en el régimen local británico, donde su número ha sufrido una drástica reducción en todas las Naciones durante los años 90, antes del proceso de *devolution* [RU §§ 47-48]. En Italia y Alemania –en concreto, en la República Federal Alemana (RFA)– la reducción de municipios se ha producido con anterioridad, en las décadas de los 70 y 80, y durante los años 90 en la antigua República Democrática Alemana (RDA), aunque, en general, con un menor calado.

- a) En la década de los 70, el Gobierno de la República Federal de Alemania puso en marcha un ambicioso plan de fusión de municipios que redujo en más de dos

tercios su número total. De más de 24.000 municipios sólo se conservaron cerca de 8.500 municipios. De forma que, tras la caída del muro de Berlín en 1989 y la Reunificación, el número total de municipios rondaba los 15.000. Sin embargo, en los años posteriores a la Reunificación, en los noventa, los nuevos *Bundesländer* llevaron a cabo también un progresivo proceso de fusión municipal, que redujo alrededor de un 40% el número de municipios. Este proceso de racionalización de la planta municipal estaba vinculado estrechamente a la incapacidad de gestión de numerosos municipios –especialmente los situados en la antigua RDA– y al excesivo gasto que su mantenimiento sumaba al, ya de por sí, costoso proceso de Reunificación. De forma que, en la actualidad, el número de municipios es de 12.141. El proceso de fusión municipal aún se propone en algunos casos de incapacidad de gestión de determinados municipios –así, por ejemplo, sin éxito, en 2007, en el caso de *Remscheid, Solingen* y *Wuppertal* (del *Land* de Renania del Norte-Westfalia) debido a la mala situación financiera de los tres municipios–. La propuesta corresponde a cada *Land*, pero debe ser confirmada por la voluntad popular, de acuerdo con la práctica de la mayoría de los *Länder* que prevén la realización de consultas populares en estos casos [A § 92].

- b) En los años ochenta, el Gobierno italiano también pretendió simplificar el número de municipios existentes en la República mediante un proceso de fusión. En la década posterior trató de adoptar medidas encaminadas a evitar el crecimiento del número de municipios, que se demostraron ineficaces. En la actualidad, tras la reforma constitucional de 2001, la responsabilidad sobre el número de municipios se atribuye a las regiones ordinarias. Éstas no han forzado ningún proceso de fusión municipal hasta el momento. La legislación regional simplemente trata de fomentar la fusión de municipios y de evitar la creación de nuevos. Pero sin gran éxito, ya que en los últimos años el número de municipios no ha disminuido, sino que ha aumentado levemente, de 8.101 a 8.103 municipios [I §§ 92-93].
- c) Por último, el Reino Unido, es el único país donde sí se ha llevado a cabo de manera firme una verdadera transformación y racionalización de la planta local. Esa reordenación se diseñó directamente por el Gobierno británico, antes de la ejecución del proceso de *devolution*, y se ha asumido plenamente por las Naciones creadas con posterioridad. Durante los años 90 el número de autoridades locales –municipales o condales– se redujo notablemente en todas las Naciones, a pesar de que la planta local ya se había racionalizado mediante reformas ejecutadas en la década anterior. De este modo se pasó de 540 autoridades locales en 1994 a 468 en 1998. Esta reducción se llevó a cabo tras un análisis del modelo más eficiente en la gestión de servicios públicos, que optó por la implantación de autoridades locales en un solo nivel –o unitarias– en Escocia, Gales, Irlanda del Norte y parte de Inglaterra; y el mantenimiento de autoridades locales en dos niveles (condados y municipios) en algunas partes de Inglaterra [RU §§ 49-58]. Tras el proceso de *devolution*, la responsabilidad sobre el número de autoridades locales se atribuye a las Naciones. Únicamente Inglaterra e

Irlanda del Norte han hecho uso de esta atribución. En el caso de Inglaterra se está fomentando la fusión de autoridades de dos niveles en un único nivel principal, de acuerdo con las previsiones de la *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007*. En este caso, sin embargo, no se fuerza la fusión, sino que se permite a las autoridades locales optar por ella [RU § 52]. Por su parte, Irlanda del Norte prevé la reducción del número de autoridades locales, de 26 a 11 conforme a las disposiciones de la *Local Government (Boundaries) Act (Northern Ireland) 2008*. En este supuesto, la Ley de la Asamblea norirlandesa fuerza la fusión de los entes locales como parte de su nueva política de reestructuración del mapa local [RU § 58].

La eficacia del proceso de fusión de municipios en el Reino Unido, que consigue agrupar una población de más de 60 millones de habitantes en menos de 600 autoridades locales, contrasta con los procesos iniciados en Alemania e Italia. En estos países, con una población sensiblemente superior o inferior, no se ha conseguido reducir el número de municipios por debajo de los 12.141 y los 8.101, respectivamente; tal y como sucede en el caso español, donde un menor número de población se distribuye en 8.114 municipios. Ello puede explicarse a partir de varios factores. En primer lugar, hay que tener en cuenta que la fusión de municipios se realizó de forma directa por el Gobierno británico, aunque no de forma homogénea para todo el territorio. Se crearon diferentes comisiones de estudio de las fusiones en cada Nación sin que se abriese un conflicto político por la cuestión. En segundo lugar, es importante resaltar que en el Reino Unido no hubo ninguna oposición por parte de la población a la supresión de municipios. Esto tiene que ver con la posición del ciudadano en el Reino Unido con respecto al poder público local. Lo que demanda el ciudadano es fundamentalmente eficiencia en la gestión local. Ello explica la ausencia de vínculos de identidad profundos con las autoridades locales – que parecen existir en Italia, Alemania y España– y la reconducción de la identidad local a la creación de entidades locales menores, como las parroquias y comunidades. En tercer lugar, el *proceso de fusión británico* se explica justamente en un *contexto de escasa autonomía local*, donde el mapa municipal se maneja como un dato por los niveles superiores de gobierno.

Ahora bien, tras el proceso de *devolution* no es posible sacar conclusiones unívocas sobre la posición de los nuevos gobiernos nacionales con respecto al mapa local. En efecto, Irlanda del Norte plantea una fusión ordenada por la Asamblea nacional, al estilo de las fusiones programadas por el Parlamento británico. Sin embargo, el caso de Irlanda del Norte no sirve de ejemplo, debido a las especiales condiciones de autonomía de las autoridades locales en este territorio, justificadas por las difíciles circunstancias sociales y políticas. *En Inglaterra, sin embargo, sí parece apreciarse una tendencia a la apertura de márgenes de decisión a favor de los entes locales* que pueden optar entre la fusión o no en único nivel de gobierno. Tal vez, la cercanía entre los entes regionales y los entes locales conduzca al establecimiento de medidas menos incisivas en la autonomía local en lo que se refiere al mapa local.

2. Niveles de gobierno local

2.1. La asimetría en la planta local

La tendencia a la supresión de municipios ha ido acompañada de la *creación o del mantenimiento de una planta local heterogénea* que estructura el poder de manera fragmentada en uno, dos e incluso tres niveles, que se reparten el ejercicio de las competencias locales. Así, en Alemania, el peligro de alejamiento del poder local al suprimir un gran número de municipios se compensó mediante fórmulas de desconcentración en algunas grandes ciudades (distritos) y mediante la creación de dos niveles de Administración local (*Amt* y *Gemeinde*) en algunos *Bundesländer* (Brandemburgo, Mecklemburgo-Pomerania y *Schleswig-Holstein*). En Italia, el reconocimiento de competencias sobre régimen local a las Regiones ordinarias ha abierto la posibilidad de que se creen distintos regímenes según el territorio, aunque la base es el municipio que puede agruparse con otros creando diferentes estructuras. Por último, en el Reino Unido, llama la atención el alto grado de asimetría de la planta local en cada Nación promocionada por el propio Parlamento británico antes de que se iniciase el proceso de *devolution* a finales de los años noventa. Además, en este país se diferencia entre la estructura de las autoridades locales situadas en zonas rurales y en zonas urbanas.

2.2. Estructuras locales unitarias

La articulación del Gobierno local en un único nivel se manifiesta en dos de los ordenamientos jurídicos estudiados (Alemania y Reino Unido). Constituye una expresión del considerable *grado de heterogeneidad que se introduce en el diseño de las estructuras de Gobierno local*, con el fin de responder a las necesidades de cada entidad local. En Alemania, existen ciudades unitarias (*kreisfreie Städte*), que no tienen ninguna organización local superpuesta –en este caso, las comarcas– debido a su tamaño y capacidad de gestión [A § 188]. En el Reino Unido la estructura municipal en un único nivel (*single-tier*) se compone por las denominadas “autoridades unitarias” que agrupan varios municipios anteriores, que se estructuraban frecuentemente en dos niveles (condado-municipio). De este modo, todos los municipios galeses se configuran como autoridades unitarias (*Welsh Unitary Authorities*), al igual que todos los municipios norirlandeses y, cada vez, más municipios ingleses (*Metropolitan Authorities* y *English Shire Unitary Authorities*), que se sitúan fundamentalmente en zonas urbanas [RU §§ 49-53].

En Italia, sin embargo, todos los municipios se incardinan en el territorio de alguna Provincia o de alguna organización supramunicipal como, en su caso, las ciudades metropolitanas [I §§ 171-173]. No existe ningún tipo de ente local híbrido entre un municipio y una entidad supramunicipal. Lo mismo sucede en España, donde la existencia de provincias en todo el territorio nacional impide la existencia de municipios autónomos que queden fuera del territorio provincial. Sólo en el caso de Ceuta y Melilla, que se diseñan como ciudades autónomas, podría hablarse de una autoridad

local unitaria. Pero en este supuesto se está ante un ente más parecido a las ciudades-estado alemanas (Berlín, Hamburgo y Bremen), en la medida en que no sólo no tienen ninguna organización supralocal superpuesta, sino que tampoco se incardinan en ninguna estructura regional.

2.3. Estructuras locales multinivel

Junto a las autoridades locales unitarias, en todos los países existen estructuras locales de, al menos, dos niveles: uno municipal y otro supramunicipal. Esto es lo común en Alemania, Italia y, también, en España, y lo extraordinario en el Reino Unido.

- a) En Alemania, la mayoría de municipios se agrupa en comarcas (*Kreise*) o en otras fórmulas de organización supramunicipal (como el *Amt*). Son los *Länder* los encargados de articular la fusión y creación de nuevos entes locales –respetando la garantía institucional de comarcas y municipios– e incluso de prever la creación de otros tipos de autoridades locales [A §§ 179-180, 190-191].
- b) En Italia, los municipios se agrupan en diferentes entes supramunicipales. Algunos de ellos están previstos constitucionalmente, como las provincias y las ciudades metropolitanas (art. 114 CI). Otros, como las uniones de municipios, las comunidades de montaña y las comunidades insulares o de archipiélago se consagran en por el legislador estatal en el TUEL (Decreto-legislativo 267/2000, de 18 de agosto). El Estado tiene poder para crear o modificar los límites provinciales, como en el caso español, debido a su especial estatus constitucional. Las Regiones, por su parte, son las competentes para modificar o crear municipios, ciudades metropolitanas y otras uniones de municipios. En especial, es llamativo el caso de las ciudades metropolitanas previstas constitucionalmente ya que se prevé que esta organización asuma las competencias de la provincia en su territorio [I §§ 184-192]. De forma que parece haberse articulado un modo de interferir en la competencia estatal sobre creación y modificación de las provincias. Al respecto, me remito al informe dedicado exclusivamente a las entidades supramunicipales que se incluye en esta obra.
- c) Por último, en el Reino Unido también existe una parte del territorio, de carácter rural, organizada en dos niveles de autoridades locales: condados (*counties*) y municipios (*districts*), con una organización independiente y diferentes competencias. No obstante, en la actualidad está en marcha un proceso para fusionar estas entidades en un único nivel cuando así lo soliciten conforme a las disposiciones aprobadas por el Parlamento británico. En este sentido, puede apreciarse una nueva sensibilidad del Parlamento inglés hacia la voluntad local, ya que no fuerza directamente la fusión, como en ocasiones anteriores al proceso de *devolution* [RU § 52].

Junto al nivel supramunicipal de gobierno que está, fundamentalmente, en manos de las regiones (salvo en el caso de las provincias italianas y españolas), también es común que por debajo del municipio se establezca algún tipo de organización local

que represente a pequeñas comunidades, creando una especie de *tercer nivel de gobierno local* que preserve la cercanía con los ciudadanos.

- a) Éste es el caso de los *municipi* italianos, que se configuran como una fórmula de organización local en aquellos casos en que se produce una fusión de municipios. Con el fin de facilitar la fusión se garantiza la permanencia de un órgano de representación de los municipios preexistentes [I § 134].
- b) En el Reino Unido, la existencia de pequeñas entidades locales (*sub-principal authorities*) en Inglaterra y Gales también se dirige a fomentar la representación y participación de los ciudadanos de una determinada comunidad (pueblo, aldea o barrio), que podría haber desaparecido en el proceso de fusión de municipios. De este modo las parroquias inglesas (*parishes*) y las comunidades galesas (*communities*) prestan servicios gracias a la financiación que les otorga el municipio en el que se incardinan. Además, articulan la participación ciudadana mediante órganos de tipo asambleario. Su creación depende de la voluntad de las comunidades locales, pero su régimen jurídico está determinado por la legislación del Parlamento británico. En la actualidad, la constitución de este tipo de entes se está fomentando en las zonas urbanas, garantizando siempre su capacidad para la prestación de servicios conforme a los criterios establecidos en 2003 por el *Quality Parish and Town Council Scheme*. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que no se trata de autoridades locales en sentido estricto y que, por tanto, no se les aplican las disposiciones de la CEAL. En Escocia, la legislación nacional también reconoce la posibilidad de crear comunidades, pero en este caso no se les atribuye capacidad para prestar servicios. Por el momento, simplemente se configuran como un medio de representación de los intereses de los vecinos y de fomento de la participación ciudadana y no tienen acceso a los fondos públicos [RU §§ 63-67].

2.4. En especial, el caso de las ciudades capitales

En el contexto de asimetría de la planta local, las ciudades capitales ocupan un puesto relevante. Su forma de organización difiere de la organización común del resto de municipios debido, normalmente, a su condición de grandes ciudades y de sede de las altas instituciones del Estado.

- a) Así, Berlín se configura como una ciudad-estado que aúna en su organización las particularidades del gobierno de una ciudad que, al mismo tiempo constituye un *Land*. En este caso, puede decirse que Berlín no está al nivel de los gobiernos locales, sino de los gobiernos regionales alemanes a los que se equipara en su estatuto jurídico fundamental.
- b) En el caso de Londres, la situación es muy similar –salvando las distancias entre ambos modelos de organización territorial–. Londres se ha considerado tradicionalmente una autoridad local dentro del sistema territorial británico. Sin embargo, lo cierto es que sus especiales características han justificado tradicionalmente

el reconocimiento de un régimen jurídico específico emanado del Parlamento británico. Así, en el siglo XIX aprobó un estatuto especial para Londres, que articulaba su gobierno en dos niveles: 28 distritos y una corporación principal. Posteriormente, esta estructura se mantuvo de forma similar durante los años sesenta, con la creación del Consejo del Gran Londres. Pero durante el Gobierno de Margaret Thatcher, en 1985, se suprimió el Consejo del Gran Londres con el fin de debilitar al partido de la oposición que controlaba los niveles superiores de gobierno de la ciudad. Años después, en el marco del proceso de reforma territorial del Gobierno laborista, se introdujo un nuevo modelo de organización y gobierno para Londres que incluyó la elección directa del alcalde y la creación de una Asamblea de la ciudad, en la que estaban representadas las áreas de la ciudad. Además, se le atribuyó un mayor nivel competencial. Todo ello lleva a considerar en la actualidad a Londres como un ente híbrido regional y local [RU § 61].

- c) No sucede lo mismo en Roma. La previsión de un régimen especial articulado mediante una ley del Estado (art. 114 CI, tercer párrafo) aún no ha tomado forma; tampoco en el caso de Madrid, donde el reconocimiento de un régimen especial (Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid) no ha ido aparejado de la introducción de elementos propios de una organización regional en la estructura institucional del municipio, ni del aumento de su listado competencial.

3. Planta local y cooperación intermunicipal

La racionalización de la planta municipal está directamente relacionada con la mayor o menor promoción de la cooperación intermunicipal en cada país. Mientras que en Italia y Alemania es común la previsión de herramientas de cooperación entre los municipios dirigidas a la colaboración en general o a la prestación de servicios concretos; en el *Reino Unido* llama la atención la *escasa existencia de este tipo de instrumentos de cooperación intermunicipal*. Hipotéticamente, cabría interpretar este dato como un indicio del mayor grado de racionalidad de la planta local, que establece autoridades locales con verdadera capacidad de gestión autónoma: si no hay necesidad de cooperar es porque, en realidad, cada municipio puede llevar a cabo por sí mismo todas las tareas que se le asignan. Sin embargo, aunque hay parte de verdad en esta afirmación, lo cierto es que también tiene que ver con la diferente tradición de cada país. En el Reino Unido los municipios buscan la cooperación del Gobierno británico –y, ahora, también de los gobiernos nacionales–, pero no de otras autoridades locales. A esta circunstancia seguramente ha contribuido el hecho de que la prestación ineficiente de servicios haya conducido habitualmente a la creación de organizaciones paralelas por el Estado que desapoderan a los entes locales –los denominados *quangos* [RU §§ 88-95]–, con lo que no se ha dado pie realmente a la promoción de una verdadera cooperación intermunicipal.

Frente a esta tradición, en Italia la promoción de la cooperación intermunicipal se emplea como una política alternativa para hacer frente a la fuerte fragmentación de la

planta municipal que lleva a que sólo 636 de los 8.103 municipios existentes en la República tengan más de 15.000 habitantes. La única forma de garantizar la verdadera prestación de los servicios que tienen encomendados pasa por la colaboración entre las autoridades locales, tanto municipales como supramunicipales. Algo similar sucede en España, donde el elevado número de municipios y su pequeño tamaño llevan a la puesta en práctica de diversas fórmulas asociativas para la prestación de servicios.

IV. ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

1. Órganos de carácter político

1.1. Modelos de organización en dos y tres órganos

Habitualmente, el Gobierno municipal se estructura como mínimo en dos órganos: el alcalde y el Pleno. Ésta es la forma de gobierno de los entes locales británicos, que cuentan con dos órganos: *council y major*, cuya constitución es necesaria de acuerdo con la legislación nacional. Lo mismo sucede en la mayoría de los municipios en Alemania que cuentan con dos órganos de gobierno, un *Gemeinderat*, de tipo asambleario, y un *Bürgermeister*, unipersonal y con funciones de dirección. Aunque en el *Land de Hessen* el órgano ejecutivo es colegiado, el denominado *Magistrat*, debido a la influencia del régimen local prusiano. En cualquier caso, el sistema de gobierno municipal se regula detalladamente por las legislaciones regionales, de modo que el margen para la autoorganización municipal es muy limitado.

En Italia y en algunos *Länder* se realiza una distribución del poder municipal a tres bandas entre *tres órganos legalmente reconocidos*: el Pleno, el alcalde y la Junta de Gobierno. Esta misma fórmula se ha aplicado en la nueva organización introducida en España de forma obligatoria por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, para los municipios con más de 5.000 habitantes (actual art. 20.1 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, LBRL).

a) En Italia, el Gobierno municipal se estructura con carácter general en tres órganos: el *Consiglio* (Pleno) formado por el alcalde y los *consiglieri* (concejales); el *Sindaco* (alcalde) y la *Giunta* (Junta), que es el órgano de gobierno compuesto por el alcalde y los *assessori*. Su característica principal consiste en que los *assessori* se nombran por el alcalde entre miembros externos al Pleno –lo que refuerza la posición del alcalde como jefe del ejecutivo municipal–. Sólo en los municipios con menos de 15.000 habitantes se eligen por el alcalde, pero entre miembros del Pleno, como sucede habitualmente en otros países, como Alemania. Esta regulación deriva directamente del Estado, que tiene atribuida la competencia para ordenar los órganos de gobiernos locales. Las Regiones ordinarias deben sujetarse a ellas. De modo que el margen final de autorregulación de los municipios es, en la prácti-

ca, muy estrecho. Por su parte, las Regiones especiales establecen su propia organización al margen de estas prescripciones [I §§ 113-117].

- b) En Alemania, la distribución del poder municipal en dos órganos está garantizada por la Constitución federal (28 I GG). A partir de esa premisa general, la posibilidad de establecer tres órganos es característica únicamente de los gobiernos municipales de algunos *Länder*. Esta particularidad se explica por una cuestión de organización tradicional predeterminada en la legislación de los *Länder*. Así sucede en Brandemburgo, donde los municipios no incardinados en un *Amt* están obligados a crear un *Hauptausschuss*, un órgano compuesto por el alcalde y algunos concejales, que coordina el trabajo de las comisiones y la toma de decisiones según la materia (§§ 55-58 BdgGO). También en la Baja Sajonia, donde, junto al alcalde y el Pleno, la legislación del *Land* prevé la creación del *Verwaltungsausschuss*, un órgano colegial compuesto, principalmente, por el alcalde y algunos concejales. Se encarga de la preparación de las resoluciones del Pleno y decide sobre los asuntos no reservados a otros órganos. Dispone, además, de un derecho de veto frente a las resoluciones del Pleno que puedan hacer peligrar el bienestar común (§§ 56-60 NdsGO). Por último, en Renania-Palatinado también se crea el *Stadtvorstand* como órgano colegiado de dirección que debe existir en las ciudades con dos o más concejales profesionales. Lo integran el alcalde y los concejales delegados. Su acuerdo es necesario para el establecimiento del orden del día y la toma de decisiones en situaciones de urgencia (§§ 57 Rh-PfGO). En cualquier caso, el nombramiento de los miembros de este tercer órgano de gobierno corresponde al alcalde, pero entre miembros del Pleno elegidos por los ciudadanos directamente.

Como puede comprobarse, el margen de autoorganización de los municipios tanto en Italia, como en Alemania, se ve especialmente limitado en los casos de previsión de tres órganos de gobierno. La imposición prevista en la legislación estatal de crear un tercer órgano de gobierno municipal y la densa regulación en torno a la organización y el funcionamiento de cada uno de los órganos prácticamente *agotan el margen de ejercicio de la potestad de autoorganización de los municipios*. En esta misma línea, hay que interpretar la introducción del sistema de elección directa del alcalde (en todos o en algunos municipios), y la reordenación del reparto de competencias que lleva aparejada.

1.2. La introducción de la elección directa del alcalde

La elección directa del alcalde constituye uno de los ejes esenciales de las reformas del régimen municipal en los ordenamientos jurídicos analizados. En España, también se barajó hace unos años como una posible línea de reforma que, posteriormente, se abandonó. La implantación de este modelo de elección se explica por diferentes condicionantes políticos e históricos. En cualquier caso, es la demostración del reconocimiento por los niveles superiores de poder de la *verdadera naturaleza política de los entes locales*. El alcalde ve reforzados su liderazgo y su capacidad de dirección de la política local, estableciendo una conexión más directa con la ciudadanía.

- a) En el caso germano, la elección directa del alcalde existía tradicionalmente en los municipios de los *Länder* del sur de la RFA. Este sistema influyó directamente a los nuevos *Bundesländer* surgidos tras la Reunificación, que debieron aprobar sus propias leyes de régimen local durante la década de los 90. Desde el este, el modelo se fue extendiendo por el resto de *Länder* al considerarlo una manera de reforzar la democracia en el ámbito local. La reforma ha venido, por tanto, de la mano de la legislación de los *Länder* que se han influido recíprocamente entre sí en un contexto –propiciado por la Reunificación– de “democratización” de las instituciones locales y que condujo también a la introducción de nuevas formas de participación de los ciudadanos en el ámbito local [A § 232].
- b) En el caso italiano, la adopción del modelo de elección directa del alcalde se produjo de forma prácticamente simultánea a Alemania. La introducción de la elección directa del alcalde en las denominadas Regiones ordinarias se llevó a cabo mediante la Ley estatal 81/1993 –que se refundió mediante el TUEL–. Las Regiones especiales, por su parte, mantienen la posibilidad de establecer variantes en el sistema electoral. La introducción de la elección directa del alcalde se consideró una medida de lucha contra la corrupción en cuanto que permite establecer una relación más estrecha entre los ciudadanos y el jefe del ejecutivo municipal. Se aplica a todos los municipios, aunque la concreta fórmula electoral se modula en función del tamaño. De este modo se diferencia entre municipios con menos de 15.000 habitantes y aquellos que superan esta cifra poblacional [I §§ 330-335].
- c) El Reino Unido fue el último país en asumir la fórmula de elección directa del alcalde, aunque de forma limitada, sólo en Inglaterra y Gales. Escocia e Irlanda del Norte mantienen de forma general un sistema de elección del alcalde por y de entre los miembros de la Asamblea. En Londres, la *A Mayor and an Assembly for London Act* de 2000 introdujo por primera vez el sistema de elección directa del alcalde. Prácticamente al mismo tiempo, en Inglaterra y Gales, la *Local Government Act* de 2000 permitía a los municipios optar entre varias opciones organizativas principales, entre las que se encontraba la posibilidad de elegir a un alcalde directamente que, a su vez, escogiese entre los concejales a los miembros del ejecutivo. De este modo se quería reforzar el liderazgo del gobierno municipal y potenciar la democracia en el ámbito local. Sin embargo, tras la realización de los preceptivos referendos sólo un número muy pequeño de municipios (el 3%) optó por el modelo de elección directa. Este fracaso se ha vinculado a la falta de imposición del modelo, al menos, en los municipios más grandes, y a la falta de interés del Gobierno británico por el éxito de la fórmula electoral. En cualquier caso, es llamativa la apertura de un margen de opción a la población local en el Reino Unido, a pesar del escaso reconocimiento de la autonomía local en este país. No obstante, es muy posible que, en este caso, más que de la voluntad de respetar la potestad autoorganización de los entes locales, se buscara la preservación de la capacidad de decisión de la comunidad local, en la medida en que se articulaba una elección de modelo electoral por medio de un referéndum entre los vecinos del municipio.

En cualquier caso, la tendencia a la introducción de la elección directa del alcalde tiene importantes repercusiones en la vida política local y en las relaciones políticas con los niveles superiores de gobierno. *La elección directa del jefe del ejecutivo municipal refuerza el liderazgo local* e introduce un factor de distorsión en la hegemonía de los partidos en la política local. Supone, por ello, un claro reconocimiento de la importancia de los entes locales en su dimensión de entidades con autonomía política. Al respecto, me remito a las reflexiones que sobre el tema se realizan en el informe referido a democracia local incluido en esta obra.

1.3. La (supuesta) tendencia a la parlamentarización del gobierno municipal

La introducción de la elección directa del alcalde que refuerza la legitimación del representante del municipio ha ido acompañada en todos los modelos de *reformas encaminadas a reordenar el reparto de funciones entre los órganos municipales*. En este sentido, pueden registrarse medidas dirigidas a reforzar la figura del alcalde y el órgano ejecutivo, en su caso, frente al Pleno; a las que hay que sumar otras medidas que caracterizan al Pleno esencialmente como un órgano de control y regulación. De este modo va desplazándose progresivamente el modelo de organización tradicional de los órganos locales: una Asamblea concentra el ejercicio de la mayoría de las competencias (normativas y, también, ejecutivas) del municipio, y el alcalde es un mero representante de la entidad. La distinción funcional que se ha acometido –también en España– refuerza, así, la vis política de los miembros electos de los Ayuntamientos, permitiendo un verdadero control de la gestión en el ámbito local.

En los sistemas analizados, *la Asamblea se configura como el órgano de control y regulación* compuesto por el alcalde y los concejales. Sin embargo, a diferencia de los modelos anteriores, el alcalde deja de ser el presidente de la Asamblea –en Italia, sólo en los municipios con más de 15.000 habitantes–. Además, en Italia se exige que la presidencia de las Comisiones recaiga sobre un miembro de la oposición municipal. De este modo se produce cierta separación entre el ejecutivo municipal y su órgano de control. Con respecto a sus competencias –de carácter normativo y de control del ejecutivo– en Italia se limitan a las que le atribuye la Ley directamente, sin que sea posible ampliarlas mediante el Estatuto municipal aprobado por la propia Asamblea, mientras que en Alemania se le atribuye la competencia residual [I §§ 104-109, A §§ 112-116].

En cuanto a las relaciones entre el alcalde y el Pleno, hay que destacar que tanto en Italia como en Alemania (por regla general), el Pleno puede presentar una moción de censura al alcalde. De modo que sólo la primera elección, pero no la permanencia del alcalde, depende de la voluntad popular. En el mismo sentido, es llamativo que en Italia el alcalde pueda provocar la disolución del Pleno mediante la presentación de su dimisión. No se produce, por tanto, una disociación real entre la legitimidad del Pleno y del alcalde, en cuanto que ambos pueden influir recíprocamente en su propia existencia.

Por último, en relación con el papel de la Asamblea, hay que realizar una breve referencia al modelo de Inglaterra y Gales. La reforma del régimen local laborista introdujo un cambio radical en las funciones del Pleno. Anteriormente, era el órgano encargado tanto de la toma de decisiones políticas como de su ejecución. Cada uno de los concejales asumía tareas de gestión, al integrarse en uno de los múltiples comités que estaban encargados de distintos sectores de actividad municipal [RU §§ 69]. De forma que no podía hablarse de un equipo de gobierno controlado por la oposición. Todos los concejales gobernaban y los poderes de dirección del alcalde eran débiles. Con el nuevo modelo se produce, pues, una verdadera *transformación de la forma de gobierno al introducir una distinción real entre tareas de dirección y gobierno y actividades de control y producción normativa*, lo que supone el reforzamiento de la naturaleza política y no meramente administrativa de las autoridades locales.

La potenciación de la figura del alcalde también se hace patente en todos los países. Se le otorgan amplios poderes tanto en Inglaterra y Gales como en Italia para nombrar a los miembros de la Junta de Gobierno que preside –incluso entre miembros externos a la Asamblea, en Italia–, y para nombrar a los miembros de la Administración municipal, con el fin de establecer una relación de confianza con el personal laboral del municipio. Al mismo tiempo, la presidencia del Pleno no se le atribuye en Italia –aunque esta regla se modula para los municipios con una población inferior a los 15.000 habitantes–. En este mismo país se permite, además, que las competencias que se le atribuyen legalmente se amplíen o modulen mediante el Estatuto municipal, que aprueba la Asamblea [I §§ 104-109].

Con respecto al órgano de gobierno, está presidido por el alcalde y se compone por los miembros designados por él. Esos miembros pueden ser externos a la Asamblea en los municipios italianos con más de 15.000 habitantes y, excepcionalmente, elegidos por la Asamblea en la Región especial de Trentino Alto Adigio. En Alemania y en Inglaterra y Gales, por el contrario, los miembros del ejecutivo –integrados en un órgano *ad hoc* o no– se eligen entre los concejales. En cualquier caso, en todos los países se ha producido un reforzamiento neto de su posición institucional. En Italia se le atribuye la competencia residual para todos los asuntos no atribuidos al alcalde y la Asamblea (aunque no es el caso de Alemania, donde la competencia residual reside en el Pleno); además, se le reserva la competencia para aprobar el denominado reglamento de *uffici y servizi*, que conforma el número de miembros y la distribución de la Administración municipal, en el marco de los criterios generales que establece la Asamblea [I § 107].

Esta serie de reformas que conducen a una distinción de funciones entre el ejecutivo y la Asamblea se han identificado con el concepto de “parlamentarización”. Esta idea se ha apoyado en la configuración de la Asamblea como un órgano encargado fundamentalmente de la actividad normativa y de control del ejecutivo, que concentra la capacidad de gobierno y dirección de la política municipal. Sin embargo, hay que tener en cuenta que *la Asamblea en ningún caso ostenta una competencia universal como sucede en los sistemas parlamentarios* de órganos superiores de gobierno (a nivel re-

gional y central). El reparto de competencias se basa en un sistema tasado, y no hay relación jerárquica entre los órganos de gobierno, sino una relación de competencia. Esto es, la Asamblea no puede regular o decidir sobre cualquier asunto, como sí puede hacerlo el Parlamento del Estado o de las Regiones. Debe someterse al reparto de competencias legalmente prefigurado. No puede constatarse, por tanto, una verdadera parlamentarización, pero sí una corriente que tiende a una *distinción funcional, entre las tareas del Pleno (control y regulación) y del ejecutivo (dirección político-administrativa)*, que pone de manifiesto una vez más el verdadero reconocimiento del carácter político de los entes locales por los niveles superiores de poder. Esta circunstancia se hace especialmente visible en Inglaterra y Gales. De un sistema de comités, puramente administrativo, donde todos los concejales asumían tareas de gestión, sin que pudiese hablarse de un sistema de controles por parte de los grupos de la oposición; se ha pasado a un modelo dual, donde el órgano asambleario asume funciones de control sobre el ejecutivo municipal, dirigido por un alcalde, cuya legitimación política puede estar reforzada mediante la elección directa por los ciudadanos.

2. Órganos de garantía

Junto a los órganos de carácter político de existencia necesaria, en Italia se ha establecido la posibilidad –y en algunos supuestos, la obligación– de crear los denominados “órganos de garantía”. En concreto se trata de la figura del Defensor Cívico, que tiene carácter eventual; y del Revisor de Cuentas, que podrá tener carácter monocrático o colegiado y que se nombrará entre los inscritos en los registros de revisores contables, doctores mercantilistas o contables. Lo llamativo de esta opción surge al realizar una comparación con el modelo británico, en el que los órganos equivalentes: defensor del pueblo y comisiones auditoras –tanto en Inglaterra y Gales, como en Escocia e Irlanda del Norte– se configuran como órganos de control externos al ámbito local y se emplean como un mecanismo de tutela sobre los gobiernos locales [RU §§ 148-156]. En este punto se hace, pues, especialmente visible *el menor nivel de autonomía local de los entes locales británicos frente a sus homólogos italianos*. La creación de estos órganos es obligatoria en todos los casos –lo que limita, una vez más, la capacidad de autoorganización municipal– y va directamente dirigida al mantenimiento de un férreo sistema de controles orquestado, en última instancia, por los poderes regionales.

V. PERSONAL AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS

1. La profesionalización de la Administración municipal

Junto a los órganos de gobierno de los municipios, el modo de ordenación de la Administración es fundamental en la organización municipal. En este sentido, tanto en el Reino Unido como en Italia se aprecia una clara *tendencia hacia la profesionalización*

del personal al servicio de los municipios. En Italia, la reforma del gobierno municipal para evitar la corrupción llevada a cabo por el Estado se centró en la separación clara de las tareas de gestión administrativa, que recaen en la Administración municipal –de forma que el alcalde prácticamente no adopta resoluciones administrativas concretas–; y las tareas de dirección y control político-administrativo, que se reparten entre los órganos políticos que se han descrito anteriormente. En Inglaterra y Gales, también se produjo una importante modificación de la estructura de la Administración municipal en la medida en que se abolió el modelo de gobierno a través de comités. La existencia de un verdadero ejecutivo municipal controlado por la Asamblea determina un nuevo modo de ordenar y gestionar la Administración de las autoridades locales. Se refuerza, por tanto, también en este punto, el reconocimiento de la naturaleza política de los entes locales.

En Italia, la clasificación de los denominados “órganos de apoyo” que constituyen la *dirigenza* (la Administración municipal) es nítida. Existen tres tipos de órganos de apoyo que asesoran a los órganos políticos: el secretario; los Directores Generales; y los Dirigentes. La creación y organización de estos órganos se decide por la Junta, mediante la aprobación del reglamento de oficios y servicios, otorgando cierta flexibilidad en función de la población del municipio. Además, *no tienen el carácter de funcionarios públicos*, puesto que en el año 2001 se produjo en Italia la denominada privatización del empleo público (mediante el Decreto Legislativo 165/2001). En cualquier caso, éstos son los órganos encargados de la aprobación de las resoluciones administrativas y de la gestión ordinaria de la actividad municipal. La particularidad más importante en su estatuto jurídico son las especiales cautelas que se prevén para su cese o destitución. Su nombramiento goza de gran discrecionalidad por el alcalde y la Junta –salvo en el caso del secretario, que depende de una agencia autónoma–. Precisamente por ello se quiere garantizar que el cese se justifique únicamente con base en la diligencia en el desempeño de su cargo y no en la mayor o menor afinidad a los intereses políticos o partidistas [I §§ 118-125].

En el Reino Unido el personal al servicio de las autoridades locales también se compone de personal profesional sin una relación funcional. A la cabeza de la Administración municipal está el *chief officer* –equivalente parcial del secretario italiano–, seguido de los *senior officers* –los directores generales italianos–, entre los que destaca el denominado *monitoring officer*, encargado de vigilar el cumplimiento de las leyes por la autoridad local. Al igual que en el caso italiano, estos órganos de apoyo colaboran estrechamente con los concejales, con las autoridades superiores y son los responsables de la verdadera gestión del municipio y de la aprobación de resoluciones administrativas concretas [RU §§ 80-87]. Ahora bien, la nueva estructura del Gobierno municipal de Inglaterra y Gales ha producido algunos problemas en el funcionamiento de la Administración municipal. Cuando el Consejo Municipal se configuraba como el verdadero órgano de gobierno y dirección de la política local, el personal al servicio de la entidad local apoyaba a todos los concejales, sin distinción entre el partido de la oposición y el partido del Gobierno, puesto que todos los miembros del Consejo eran gestores. En la actualidad, sin embargo, la configuración del Consejo

como un órgano de control y la atribución de mayores poderes de gestión al alcalde –ahora elegido directamente en algunos municipios– ha colocado en una posición incómoda al personal municipal, que se encuentra con tensiones en el trato con los miembros de la oposición. La profesionalización de la Administración municipal plantea, así, un *problema esencial en la relación con los miembros de la oposición* desde el punto de vista del funcionamiento interno del municipio tanto en Inglaterra y Gales como en Italia.

Además, en ambos países, el hecho de que los órganos de apoyo tengan una relación de estrecha confianza con el alcalde o la Junta determina la necesaria sustitución de las personas que ocupan los cargos principales de la Administración cada vez que se produzca un cambio de Gobierno, lo que *eleva los costes de transición e impide el desarrollo de una memoria continuada en la Administración municipal*. Esto no sucede, sin embargo, en el modelo de Gobierno local alemán, donde la Administración municipal se organiza de forma burocrática. Se compone de funcionarios y de personal laboral organizado de acuerdo con reglas de jerarquía en distintos departamentos (*Dezernaten, Ämter y Abteilungen*) –de forma similar al modelo español–, otorgando de este modo una mayor continuidad a la Administración municipal.

VI. PODER NORMATIVO MUNICIPAL

1. Fundamentos constitucionales

La potestad normativa municipal en Italia y Alemania deriva del reconocimiento constitucional de la autonomía local, tal y como sucede en España. Es consustancial al reconocimiento de autonomía la posibilidad de elaborar normas en su ámbito competencial y con carácter autoorganizativo. En este sentido, en Alemania se diferencia entre diferentes normas locales: ordenanzas, estatutos y reglamentos [A §§ 152-153]; y en Italia entre dos: el Estatuto, que es la máxima expresión de la capacidad normativa municipal, y los reglamentos –reconocidos desde 2001– que abarcan la capacidad de organización municipal y el desarrollo de sus competencias [I §§ 136-146].

En el Reino Unido, la potestad normativa local no parece vincularse, sin embargo, al reconocimiento de autonomía local. La soberanía pertenece al Parlamento (bien británico o bien de cada Nación) que puede delegar en otros entes la capacidad de aprobar actos con fuerza normativa de carácter delegado. De modo que a los entes locales británicos se les atribuye una potestad normativa de carácter reglamentario, derivada de los estatutos parlamentarios. No tiene, por ello, carácter originario. El fruto del ejercicio de la potestad reglamentaria municipal son las ordenanzas (*bylaws*), que deben ser confirmadas por el secretario de Estado competente –excepto en Inglaterra, donde desde 2007 se establece simplemente un sistema de co-

municación del contenido de la ordenanza al secretario de Estado—. Su conformidad a las leyes y a los principios del *Common Law* puede ser comprobada por los tribunales. Junto a las ordenanzas se prevé de forma detallada por la legislación británica para Inglaterra y Gales la aprobación de Constituciones locales, que, en realidad, son documentos que ponen en conocimiento del público la forma concreta de organización y funcionamiento de la entidad local [RU §§ 105-107].

2. Los límites al poder normativo municipal: reserva de Ley, principio de subsidiariedad y teoría del *ultra vires*

Los límites al poder normativo municipal tienen una naturaleza diversa en Alemania, Italia y el Reino Unido, debido a la diferente tradición jurídica constitucional (*civil law* y *common law*) en la que se incardinan. Ello conecta directamente con los fundamentos constitucionales del reconocimiento de la potestad normativa: autonomía local o delegación parlamentaria.

- a) En el ordenamiento jurídico alemán, el límite fundamental al ejercicio de la potestad reglamentaria es el cumplimiento de la *reserva de Ley establecida constitucionalmente*. Si una materia está reservada a la Ley, los entes locales no podrán regularla hasta que una norma con rango legal haya satisfecho las exigencias de regulación mínimas exigidas constitucionalmente con distinta intensidad en función de la materia [A § 157]. No puede hablarse, por tanto, de una reserva a la norma municipal para aquellos asuntos de interés puramente municipal, de forma similar a lo que sucede en Derecho español.
- b) En el Derecho italiano la determinación de los límites del poder normativo municipal se ha complicado a partir de la reforma constitucional de 2001, pero parecen conducir a la apertura de mayores márgenes de regulación local. Con carácter general los límites al poder normativo municipal –para la aprobación de estatutos y reglamentos– son (de acuerdo con la Ley 131/2003): la armonía con la Constitución italiana, los principios generales de organización pública y las leyes estatales aprobadas conforme al artículo 117 p) CI. Los estatutos sólo han de sujetarse a la legislación estatal en la medida en que ésta contenga materias reservadas constitucionalmente al Estado (art. 114 CI). En el caso de los reglamentos el establecimiento de los límites se hace más complejo. Los reglamentos no se limitan a regular lo previsto en la Ley, sino que abarcan la regulación del desarrollo de las competencias y la organización municipal, ajustándose a la regulación regional dirigida a establecer elementos que garanticen cierta unitariedad en todo el territorio. Esto puede interpretarse como una *reserva reglamentaria frente a la Ley regional en las materias concretas de desarrollo de la organización y las competencias municipales*, que conecta con la aplicación del *principio de subsidiariedad*: las Regiones sólo podrán entrar a regular estas materias en la medida en que sea necesario establecer una regulación común. La Corte Constitucional (Sentencia 372/2004) ha interpretado, en este sentido, que existe una reserva de Ley que los entes locales deben respetar cuando se

trate de regular una materia que exija cierto grado de unitariedad. Las Regiones especiales también establecen –en su caso, de forma expresa– una reserva de reglamento para la organización y el desarrollo de las funciones municipales. En cualquier caso *las normas locales deben someterse a las regulaciones regionales que establezcan límites y principios generales* respetando el principio de autonomía local [I §§ 147-151]

- c) En el Reino Unido, a diferencia de Italia y Alemania, no existe una construcción similar a la reserva de Ley. El Parlamento (actualmente, británico o de las Naciones) es soberano y no hay una Constitución escrita que establezca las materias en que necesariamente deba actuar. De modo que el Parlamento puede delegar la capacidad para aprobar normas reglamentarias a las autoridades locales y éstas deberán someterse a los límites establecidos estatutariamente por el Parlamento. El límite de las normas municipales está, por tanto, en el *respeto de la teoría del ultra vires*. Las autoridades locales no pueden ir más allá de lo establecido estatutariamente pues de lo contrario podrán ser anuladas en vía jurisdiccional [RU §§ 29, 96-97].

VII. COMPETENCIAS MUNICIPALES

De acuerdo con las respectivas garantías constitucionales de autonomía local, los entes locales alemanes e italianos –al igual que los españoles– deben gestionar un núcleo de asuntos de interés local de forma autónoma, que puede ir evolucionando a lo largo del tiempo. En el caso del Reino Unido la situación debería ser similar en la medida en que debe aplicarse la CEAL. Y, en efecto, las autoridades locales ejercen competencias sobre un elevado número de materias, pero lo hacen normalmente sometidas a fuertes condicionamientos de tipo financiero y material por parte de los gobiernos nacionales. En los tres países es una constante que *las competencias locales se atribuyan a través de la legislación sectorial* (normalmente de los entes regionales). De ahí la difícil tarea que supone reunir con precisión las específicas funciones que, en cada materia: transporte, vivienda, medio ambiente, seguridad, educación, sanidad (entre otras), se atribuyen a las autoridades locales. No obstante, lo cierto es que puede apreciarse una tendencia compartida al *reconocimiento de una competencia general de los municipios* para actuar en aquellos asuntos que puedan considerarse de interés municipal–aunque con muchos matices en cada país–. Sin que en ningún caso la existencia de una cláusula de competencia residual o general exima de la necesidad de que la legislación del Estado (en su caso) y los entes regionales determine la atribución de competencias concretas.

En Alemania el artículo 28 GG atribuye a los municipios el derecho a resolver todos los asuntos de interés local bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes. Es la denominada *cláusula de competencia universal (Allzuständigkeit)* reconocida

en la Constitución federal. Pero esta formulación no garantiza competencias concretas a los municipios alemanes. El *Bund* no puede, desde la reforma del Federalismo, atribuir directamente a los municipios competencias de ejecución en alguna de las materias de su competencia. Sólo se proyecta sobre el régimen local mediante sus títulos competenciales transversales y su competencia en materia de financiación. Son los *Länder* los que fijan a través de su legislación las competencias concretas que se atribuyen a los entes locales en las distintas materias. En este sentido, con el fin de restringir el poder de control de los *Länder*, se diferencia entre competencias propias y competencias transferidas o delegadas. El régimen jurídico de cada una de ellas diferencia entre el modelo de financiación y la capacidad de actuación autónoma de los entes locales [A §§ 137-146].

En Italia, el artículo 118 Cl establece una *competencia residual a favor de las autoridades locales para asumir las funciones administrativas de interés municipal*, que se modula conforme a los principios constitucionalmente reconocidos de subsidiariedad, diferenciación y adecuación. De este modo se condiciona la legislación del Estado y de las Regiones ordinarias sobre régimen local. Aunque, en realidad, es el Estado el encargado de fijar las funciones fundamentales de algunos entes locales conforme al artículo 117 p) Cl. Hasta tal punto es el responsable de atribuir competencias a los municipios que se permite que obligue a las Regiones ordinarias a transferirles competencias de su titularidad. El poder de configuración del espectro de competencias locales es, por tanto, aún, preeminentemente estatal [I §§ 153-162].

En el Reino Unido las autoridades locales son criaturas del Parlamento que sólo pueden actuar estrictamente en las materias atribuidas por los *statutes*. Tradicionalmente esto se ha reflejado en la asunción por los entes locales de la gestión de la mayoría de servicios locales y de la ejecución de las tareas administrativas, bajo la estricta supervisión del Gobierno británico. Sin embargo, en los últimos años, incluso antes del proceso de *devolution*, los tribunales han ido flexibilizando la doctrina del *ultra vires* en el *judicial review* y han admitido un mayor margen de actuación a los entes locales. Ello ha tenido recientemente su reflejo en la regulación del régimen local. Las leyes de régimen local para Inglaterra, Gales (LGA 2000) y Escocia (LGSA 2003) introducen una *competencia para promover el bienestar económico, medioambiental y social de la comunidad local*. De este modo se amplía en gran medida la discrecionalidad de las autoridades locales para actuar sobre el círculo de intereses locales, pero se mantiene una estructura de tutelas muy sólida. La tendencia favorable a la ampliación de competencias locales se explica por diversos factores: el cambio de tendencia jurisprudencial, la influencia de la protección de la autonomía local a nivel europeo y la existencia de canales más fluidos de comunicación entre los gobiernos regionales y las autoridades locales mediante sus asociaciones más representativas. En el caso de las autoridades locales de Irlanda del Norte la situación es especial. No se les reconoce el mismo ámbito competencial que a otras autoridades debido a la especial incidencia que tiene el conflicto religioso y político en las comunidades locales. Por ello la prestación de numerosos servicios se sustrae a los entes

locales mediante actos del Parlamento británico o de la Asamblea nacional y se atribuye a entes creados al efecto.

VIII. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Más allá de la asignación legal de una serie de servicios de prestación obligatoria que suelen coincidir en las materias de competencia local, lo determinante en la comparación de los ordenamientos jurídicos analizados es el tipo de control que se ejerce por los niveles de poder superiores. En este sentido, se constatan dos modelos. El primero se refiere a las formas de gestión de los servicios públicos y se pone de manifiesto en los tres países. El segundo alude al control de la eficiencia en la prestación de los servicios y está estrechamente relacionado con la tradición jurídica británica.

1. El control a través de las formas de gestión

En los ordenamientos estudiados la gestión de los servicios públicos por los municipios trata de controlarse mediante el establecimiento de formas jurídicas concretas para su prestación, como también sucede en el Derecho español. Ahora bien, la clasificación de las *formas de gestión directa e indirecta* y la posibilidad de acudir a formas de organización jurídico-privada se aprecia de forma mucho más intensa en Alemania e Italia. En estos países la legislación se ocupa de clasificar los supuestos en que es posible acudir a cada modelo de gestión, y es muy permeable a la influencia del Derecho comunitario inspirado en la garantía de la competencia en la prestación de servicios públicos; y, en especial, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la posibilidad de gestionar *in house* los servicios públicos locales [I §§ 164-170, A §§ 165-176].

En el Reino Unido la preocupación fundamental del Gobierno británico en la ordenación de la gestión de los servicios públicos locales se ha dirigido a garantizar el mayor grado de eficiencia posible. En esta línea, los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher y John Major se centraron en la privatización de la prestación de servicios, tanto a nivel estatal como local. Buscaban limitar el papel del poder público a “garantizar” (*enable*) la prestación de los servicios, pero sin hacerse cargo de los mismos, permitiendo un mayor protagonismo de los actores privados en dicha actividad. Para ello se creó la fórmula de la *Private Finance Initiative* (PFI) que promocionaba la colaboración del sector privado para la financiación y la prestación de servicios y la construcción de infraestructuras [RU §§ 110-113]. Sin embargo, esta fórmula de gestión no pudo aplicarse con facilidad al ámbito local, que se dedicaba fundamentalmente a la prestación de los servicios sociales y la educación. Ahora bien, el Partido Laborista ha extendido en los últimos años la utilización de esta modalidad de gestión también en el ámbito municipal para proyectos relacionados con el transporte, la educación y la vivienda. La tendencia británica es, por tanto, unívoca. Aunque el Gobierno

laborista pretende promover la autonomía local, no es capaz de renunciar a la garantía de altos estándares de calidad en la prestación de servicios que se considera más viable mediante la colaboración con el sector privado.

En Italia y Alemania –como en España– también se hace patente la tendencia a la utilización de formas jurídico-privadas en la prestación de servicios públicos locales. Pero no suele acudir tanto a la externalización del servicio, como a fórmulas de gestión mediante sociedades jurídico-privadas que tienen una alta participación o una exclusiva participación de capital público.

2. El control a través de la eficiencia: el modelo británico de *earned autonomy*

Frente al control de la gestión de los servicios públicos locales a través de formas de gestión de Derecho público o de Derecho privado, el Derecho británico ha desarrollado un sofisticado sistema de controles sobre los municipios apoyado en la eficiencia. Mediante una serie de organismos creados al efecto se evalúa periódicamente la calidad de los servicios locales con el fin de determinar la financiación y el grado de libertad que se puede reconocer a dicha entidad local en el futuro. El denominado *Best Value* se ha asumido, así, por todos los gobiernos nacionales.

Ahora bien, el Gobierno laborista ha puesto en marcha en Inglaterra el 1 de abril de 2009 –coincidiendo con el comienzo del ejercicio presupuestario– los denominados *Local Area Agreement* (LAA) que consisten en la fijación de objetivos de forma consensuada entre el Gobierno nacional o británico y el municipio con el fin de llevar a cabo una serie de inspecciones posteriores para controlar su cumplimiento [RU §§ 141-143]. *Sólo los municipios que son capaces de demostrar un grado aceptable de eficiencia en la prestación de servicios obtienen mayores cotas de autonomía.* El sistema no se basa, por tanto, en una proclamación general de autonomía aplicable a una serie de entes preexistentes. La planta municipal se transforma para garantizar la eficiencia y, una vez que se ha demostrado, se ganan mayores cotas de autonomía. Así se pone de manifiesto, por ejemplo, en el caso de las parroquias urbanas, que sólo pueden gestionar competencias reales en la medida en que sean capaces de probar su capacidad de gestión. Este modelo de LAA no se ha asumido, sin embargo, en las Naciones. Consideran que el modelo de controles es excesivamente restrictivo de la autonomía local. En este sentido, sí puede apreciarse una mayor sensibilidad de los gobiernos regionales hacia los gobiernos locales que –como se ha señalado anteriormente– se ha propiciado por la mejor comunicación entre estos niveles de poder.

Más allá del concreto sistema de LAA, lo cierto es que el sistema de controles del *Best Value* se apoya en la visión del ciudadano como usuario de los servicios públicos y en la *concepción de los gobiernos locales como un prestador de servicios.* Esta concepción del gobierno local se consolidó durante los años de Gobierno del Partido Conservador que con su política de *Compulsory Competitive Tendering* obligaba a

los entes locales a competir con los entes privados en la eficiencia en la prestación de servicios para poder conservar sus competencias. Ello tuvo como consecuencia la traslación de la gestión de un gran número de competencias al sector privado. En la actualidad, sin embargo, la situación no ha cambiado sustancialmente. La política del *value-for-money* conservadora apoyada en la competitividad, se ha sustituido por la política del *best-value* laborista (también en las Naciones), que elimina la presión de la competencia con el sector privado pero justifica la imposición de un modelo de intensos controles sobre la actividad municipal, debilitando en gran medida la autonomía local [RU §§ 125-143].

Justamente la tradición de estos modelos permite en la actualidad que, con gran flexibilidad, se admita que la gestión de competencias pase a manos de *quangos* (*quasi-autonomous non governmental organizations*) estatales o nacionales –formados por personas altamente cualificadas pero sin legitimación democrática directa–, únicamente con base en un argumento de eficiencia. En este caso no se trata tanto de un modo de controlar la gestión de los servicios públicos como de *vaciar las posibilidades de gestión de servicios públicos por las autoridades locales cuando se considera que no alcanzan un grado suficiente de calidad*. Este fenómeno pone de manifiesto una clara intromisión de los niveles superiores de gobierno en el ámbito de gestión de las autoridades locales. De este modo se altera el sistema de *accountability* y se diluye el peso de la legitimación democrática del gobierno local. En esta línea, el Gobierno escocés ha creado *quangos* para la gestión de algunas de estas competencias propiamente locales –como, por ejemplo, *Scottish Water*, para la gestión del agua en todo el territorio escocés–. También el Gobierno británico también tiende a la creación de *quangos*. No parece existir, por tanto, en las instancias gubernamentales, una conciencia del respeto por la autonomía local, entendida como un núcleo de competencias de interés local que deban gestionarse bajo la propia responsabilidad. Pues hay que tener en cuenta también que sobre esas competencias locales se ejerce un importante número de controles. En Irlanda del Norte la aparición de *quangos* y el desapoderamiento de las autoridades locales se justifican desde el punto de vista de las especiales circunstancias políticas de la Región [RU §§ 88-95].

En cualquier caso, *estas organizaciones representan un problema desde el punto de vista de la legitimación democrática y del principio de subsidiariedad* reconocido en el artículo 4.3 CEAL. Además, dificultan la articulación de una verdadera responsabilidad política y de gestión de los gobiernos locales elegidos democráticamente. La capacidad de control de los electores disminuye en la medida en que las consecuencias de las actuaciones de gobierno no se debaten en las urnas, sino que dependen de la superación de controles articulados mediante órganos creados por el Gobierno nacional o británico. De modo que este modelo se critica especialmente desde instancias supranacionales –como el Consejo de Europa–, donde se parte de la inexistencia de autonomía local en un modelo donde la financiación y la autonomía están condicionadas por la superación de controles de calidad impuesto por el nivel de gobierno superior.

IX. CONCLUSIONES

El régimen local puede definirse hoy como una materia de competencia esencialmente regional, tanto en Alemania como en el Reino Unido –tras el proceso de *devolution*– y gradualmente regional en Italia –tras la reforma constitucional de 2001, debido a las competencias que aún mantiene el Estado en algunos aspectos concretos del régimen local–. Esta tendencia coincide con la manifestada en España en los nuevos Estatutos de Autonomía que asumen nuevas declaraciones de principio sobre el régimen local en su territorio, atrayendo de este modo, hacia sí, un ámbito competencial más extenso sobre régimen local. En este sentido, puede afirmarse que *el papel del Estado en la regulación del régimen local se ha debilitado* tanto en Alemania –tras la reforma del Federalismo–, como en el Reino Unido –tras la *devolution*, para Escocia, Gales e Irlanda del Norte– y, en menor medida, en Italia para las Regiones ordinarias, que deben acompasar su legislación a la legislación estatal aprobada en el marco del artículo 117 CI.

Esto no se ha traducido necesariamente en una asunción por el nivel regional de una mayor responsabilidad frente a la garantía de la autonomía local. *Los estándares de autonomía asegurados a los entes locales no parecen haberse incrementado de forma perceptible* con respecto a los existentes anteriormente –sin perjuicio de que se puedan constatar determinadas actitudes más respetuosas con el Gobierno local como en la regulación de la elección del alcalde o la aprobación de ordenanzas en Inglaterra y Gales–. Tanto en Italia como en el Reino Unido se aprecia, con carácter general, un claro continuismo con respecto a las políticas iniciadas por el Estado y el Parlamento británico, respectivamente. Esta tendencia puede cambiar en Italia, debido al renovado impulso legislativo en el ámbito local, tanto en las Regiones ordinarias como especiales; pero no parece que por el momento vaya a revertir en el Reino Unido. Inglaterra tiende a homogeneizar su planta local con el modelo implantado completamente en Gales, Irlanda del Norte y Escocia de autoridades a un solo nivel. Y lo mismo puede decirse de los mecanismos de control de los servicios públicos, que parecen asumirse en gran medida por las nuevas Naciones, siguiendo las líneas marcadas por los gobiernos británicos antes del proceso de *devolution*.

En el caso español, habrá que esperar al desarrollo legislativo de los Estatutos de Autonomía con el fin de comprobar si elevan o no en la práctica los estándares de autonomía local por la legislación autonómica. Lo que pone claramente de manifiesto la realización de esta comparación entre distintos regímenes jurídicos locales es que *la elevación de las cotas de protección de la autonomía local responde a las voluntades políticas* y que no va ligada a la traslación de las competencias locales a un nivel regional de gobierno. Sin que ello obste la constatación de que la mayor cercanía de los gobiernos locales al nivel regional puede facilitar la comunicación entre ellos y, por tanto, conducir a la creación de actitudes y conductas de cooperación y garantía de los ámbitos de actuación de los entes locales.

Por último, hay que resaltar la –casi siempre– constante posición de contraste del régimen local británico con respecto a los regímenes italiano, alemán y, también, español. Considero que, precisamente, ése es uno de los resultados más llamativos y de mayor calado en la investigación: la satisfacción de los ciudadanos con un *modelo de autoridades locales que no tiene como fundamento la autonomía local, sino el buen funcionamiento de las instituciones y servicios locales*, y que se dirige, principalmente, desde los niveles superiores de gobierno. Por supuesto, los presupuestos políticos y jurídico-constitucionales de los modelos continentales impiden trasladar los elementos basilares de este sistema eminentemente funcional de entes locales. Tampoco es deseable que se lleve a cabo esa transposición. Pero no estaría de más reflexionar sobre la necesaria eficiencia de la planta local y del funcionamiento de las instituciones locales en el desempeño de las funciones que les corresponden a la hora de plantear una reforma del régimen local también en el continente.



**RÉGIMEN SUPRAMUNICIPAL
DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

Julia Ortega Bernardo

PREVISIONES CONSTITUCIONALES

1. Previsiones constitucionales y alcance de la legislación territorial en la configuración del régimen supramunicipal

Los tres Estados objeto de estudio (Alemania, Italia y Gran Bretaña) presentan una organización supramunicipal en cierta medida asimétrica. Existen diversos modelos supramunicipales en las diferentes partes del Estado. Esto se debe a que las competencias públicas sobre régimen local corresponden, en su mayor parte, a las entidades territoriales (naciones, *Länder*, regiones). Por tanto, con independencia de la forma de Estado, federal o unitario descentralizado, lo cierto es *que el Gobierno local es materia típicamente regional o territorial*, lo que produce regímenes no uniformes en materia de régimen supramunicipal.

Con ciertas matizaciones y modulaciones corresponde al legislador territorial configurar el régimen supramunicipal en los tres Estados: así, la República italiana reserva en la Constitución ciertas competencias legislativas al Estado e impone a las regiones una determinada forma de ordenación del Gobierno local (mediante el llamado “principio de subsidiariedad”), [I §§ 19-25]; al tiempo que reconoce, desde la reforma constitucional de 2001, al menos dos niveles dentro de las estructuras de Gobierno local, el que corresponde a los municipios (*communi*), frente al que corresponde a las provincias (*province*) y ciudades metropolitanas (*città metropolitane*) [I §§ 13-18].

Por su parte, en la República Federal de Alemania, aunque se parte de que el Derecho local es una cuestión íntegramente territorial, de los *Länder*, la Constitución influye sobre el régimen local en primer lugar, mediante el establecimiento constitucional de un modelo dual de organizaciones territoriales locales (municipios o *Gemeinden* y asociaciones de municipios o *Gemeindeverbände*) dotadas de autonomía. [A §§ 46-79 y 179-180]. Además, la propia Constitución alemana reserva al Estado la intervención legislativa en materia de gobiernos locales a través del reconocimiento de títulos competenciales sectoriales y mediante competencias financieras [A §§ 44-45 y 243-253].

Por último, en Reino Unido conviven en materia local: amplias competencias legislativas de Escocia; competencias de menor alcance de Gales e Irlanda del Norte, configuradas en el marco de las *Devolution Acts* de 1998; y competencias absolutas del Parlamento británico sobre el Gobierno local en Inglaterra (que carece de instituciones propias de autogobierno), –[RU §§ 5-17]–, aunque la *Local Government Act 2000* ha introducido para Inglaterra algunas posibilidades sobre autonomía organizativa local. A diferencia de los otros Estados, en Reino Unido, en términos generales, se ha evolucionado hacia la implantación de un único nivel de gobierno local –el de las autoridades unitarias– [RU §§ 25-26].

2. La garantía constitucional de la autonomía local con respecto a las organizaciones supramunicipales

Las respectivas Constituciones de Alemania e Italia reconocen autonomía tanto a municipios como a organizaciones supramunicipales. En el caso de Alemania el art. 28.11 GG garantiza la autonomía a los municipios (*Gemeinden*) y a las agrupaciones de municipios (*Gemeindeverbände*); por su parte, Italia define como entes autónomos (art. 114 CI) tanto a los municipios (*Comuni*), como a las provincias (*Province*) y a las ciudades metropolitanas (*Città metropolitane*) [l. §§ 26-31], a los que reconoce expresamente poder normativo [l. §§ 40-42 y 136-151].

Ambas Constituciones no se limitan exclusivamente a asegurar la autonomía de estas instancias sino que además la dotan de un valor similar. Además tanto los municipios como las organizaciones de ámbito supramunicipal tienen legitimación democrática directa, por cuanto en todas estas Corporaciones territoriales interviene el pueblo a través de sus representantes democráticamente elegidos.

En el caso de Alemania, a las asociaciones de municipios se les reconoce su derecho a la autonomía no sólo en la Constitución federal (art. 28.2 GG), sino también en las Constituciones de los *Länder* [A §§ 80-87]. La garantía constitucional de la autonomía local referida a las organizaciones supramunicipales existentes en el ordenamiento alemán comprende una vertiente subjetiva institucional y una vertiente objetiva, aunque ésta, a diferencia de los municipios, no se extiende a todos los asuntos de la comunidad local (*Allzuständigkeit*), sino aquellos que determine el legislador (*gesetzliche Aufgabenbereich*). Las materias legalmente atribuidas a las organizaciones supramunicipales pueden haber sido original y tradicionalmente objeto de la competencia ejercida como propia por los municipios, pero, posteriormente, y debido a la evolución técnica, social y económica, se asignan a aquéllas, al considerarse que se trata de asuntos que no pueden ser objeto de la competencia propia de los municipios pues éstos no constituyen ya la organización pública que puede ejercerlas de la forma más adecuada a los intereses de los vecinos [A §§ 181].

Cuestión distinta es el caso del Reino Unido, en el que la falta de Constitución escrita, su singularidad político-constitucional, y la constatación de la ausencia de una "garantía constitucional" de autonomía local [RU §§ 26-27], provoca que sean las *Devolution Acts* [RU §§ 26-31] las que configuren el régimen de los gobiernos locales. En las *Devolution Acts*, (o distintas leyes del Parlamento británico por las que se delegan competencias a las regiones-naciones [RU §§ 5-17]), se contienen ciertas opciones directas –en este sentido, funcionan como leyes constitucionales–, muy diversas entre sí, sobre la forma de ordenar los gobiernos locales en cada una de las naciones que componen Reino Unido, e incluso en aquellas (Escocia, Irlanda del Norte) en las que hay un poder legislativo originario aunque conferido por el propio Parlamento británico [RU §§ 34-40]. Todo ello ha de entenderse tomando en consideración el dato de que el régimen local británico resulta muy permeable al programa de cada partido político gobernante, y así desde hace más de una década se han produ-

cido cambios trascendentales que se refieren tanto a la estructura de la planta como a las formas organizativas, y que se reconducen a las directrices de la política gubernamental de cada momento. Esto ha implicado grandes cambios en la organización local; y, por ende, supramunicipal que, como se expondrá a continuación, allí donde existe, se estructura en condados, los cuales tienden a desaparecer en un proceso de sustitución por un único nivel, el que representan las autoridades unitarias.

Por tanto, en el caso británico, los gobiernos locales, tanto municipales como supramunicipales, aunque son entes políticamente descentralizados, multifuncionales, creados por el Parlamento para ejercer las responsabilidades que se les confieren, no tienen garantizada su autonomía local. Sólo pueden actuar *intra vires*, esto es, en el marco estatutario fijado por las asambleas parlamentarias correspondientes. (Así se formula en la doctrina del *Common Law* el régimen jurídico de las autoridades locales). En el caso de extralimitarse del marco legal, actuarían *beyond the powers*, y sus actuaciones deberían ser objeto de control judicial. Sin embargo, en los últimos tiempos, la concepción de los gobiernos locales británicos ha ido evolucionando hacia un reconocimiento de la autonomía local por varias razones. En primer lugar, porque el Pleno municipal es un órgano democrático, y, por otro lado, por los compromisos con la Unión Europea [RU §§ 29]. Los tribunales ingleses han flexibilizado la interpretación del *ultra vires* [RU §§ 97], que viene a significar que los Entes Locales sólo pueden hacer aquello que les permitan las normas. De este modo se entiende que las autoridades locales también pueden actuar cuando la autorización de actuación se entienda implícitamente o cuando el acto que se va a realizar sea razonablemente incidental para llevar a cabo los propósitos de la norma.

De todas formas, la influencia del Gobierno central en el ámbito local permanece inalterable. Incluso el mayor o menor margen de libertad está siempre ligado al cumplimiento de los objetivos del Gobierno Central, el cual fija un conjunto de estándares de calidad en su funcionamiento y en la prestación de servicios [RU §§ 32].

II. LOS DISTINTOS MODELOS DE ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN SUPRAMUNICIPAL

En los tres países estudiados, como se verá a continuación, la conformación del régimen supramunicipal por parte del legislador se realiza con cierta flexibilidad, buscando, ante todo, la eficacia del ejercicio de las competencias locales, dentro del marco constitucional.

En Alemania e Italia existen, al menos dentro del nivel supramunicipal, dos subniveles: por un lado las agrupaciones municipales reconocidas en la Constitución, aunque sea muy relevante su configuración y desarrollo legal a nivel territorial –tanto en las

Constituciones de los *Länder* como a nivel legislativo—; por otro lado, existiría otro subnivel de organizaciones supramunicipales, que aquí llamaremos “no necesarias” que son de creación legal. Su creación y configuración se realiza de manera acabada y completa por el legislador territorial. En el caso de Italia las organizaciones supramunicipales no necesarias se identifican con las ciudades metropolitanas —*infra* epígrafe IV—, porque aunque están incluso previstas constitucionalmente y configuradas por ley del Estado para todo el territorio, su constitución dependerá de lo que en cada región determinen, en última instancia, el legislador regional y los municipios implicados.

Totalmente diferente es el modelo supramunicipal de Gran Bretaña, donde, como se ha expuesto, allí donde existe un nivel superior al municipal, éste sólo se integra de un único tipo de entidades locales, en sentido estricto. Son los *county councils*.

1. Modelos multinivel de organización supramunicipal: Italia y Alemania

En el ordenamiento jurídico italiano el nivel supramunicipal está compuesto por una pluralidad de Entes Locales. Como se ha expuesto *supra* (epígrafe I.1), está constitucionalmente prevista (art. 114 CI) la existencia de provincias y ciudades metropolitanas. Además de estas dos organizaciones, el nivel supramunicipal de gobierno se integra potencialmente con otros tipos de entidades locales, cuya previsión se ha realizado a nivel estatal, para todo el territorio italiano, pero su regulación se ha dejado en manos del legislador ordinario. En este sentido, el *Decreto Legislativo núm. 267/2000, de 18 de agosto*, (TUEL), prevé la existencia de las comunidades de montaña (*comunità montane*), las comunidades insulares o del archipiélago (*comunità isolane e dell'arcipelago*) y las uniones de municipios (*unioni di comuni*), reconociéndoles a todos ellos la condición de Entes Locales (art. 2.1 TUEL), y el correspondiente poder normativo, aunque como se verá, —son objeto de análisis posteriormente—, se trata de modalidades de cooperación municipal, toda vez que son entes creados con este fin.¹

Por su parte, en Alemania, además de las previsiones constitucionales, a las que antes se ha hecho referencia, —la existencia institucional de las asociaciones de municipios y su autonomía se entiende constitucionalmente garantizada tanto en la

1 Hay que tener en todo caso en cuenta que la legislación estatal en materia de Entes Locales actualmente vigente y la reforma en sentido federalista que se ha producido en la Constitución del Estado italiano en 2001 no son del todo compatibles, por lo que no resulta sencillo determinar cuál vaya a ser la evolución de la legislación en materia de régimen local [I §§ 70-89]. Tampoco es fácil de explicar la actual distribución de competencias normativas entre el Estado y las regiones, teniendo en cuenta la clara asimetría que concurre en el sistema italiano, en el que se han reconocido amplias competencias en materia de gobiernos locales a las regiones de régimen especial. Por todo ello se constata que en la actualidad no puede analizarse de manera aislada el Derecho local de las regiones especiales, pues su contenido está fuertemente influido por la legislación estatal, sin que esto signifique desconocer sus peculiaridades, a veces muy marcadas.

GG como en las Constituciones de los Estados alemanes [A §§ 46-87]–; la organización supramunicipal se regula, como parte del Derecho local, por los *Länder*, a través de dos tipos de leyes: las leyes de régimen supramunicipal que regulan la asociación o agrupación de municipios conocida como *Kreis*, (*Landkreisordnungen*) en la mayoría de los casos; en otros, en leyes sobre Gobierno y Administración que comprenden e integran los diferentes niveles locales. Al margen de estos tipos de leyes que se aprueban alternativamente, dependiendo del *Land* en cuestión, también hay que hacer referencia a las leyes, siempre de cada *Land*, que regulan la cooperación interadministrativa a nivel local (*Gesetze über kommunaler Zusammenarbeit*), y que afectan señaladamente al ejercicio de competencias de las organizaciones supramunicipales.

Junto a los *Kreise*, existen en Alemania asociaciones muy variadas de municipios. El fundamento de la constitución de todas estas asociaciones o agrupaciones municipales radica en el criterio de que debe atribuirse el ejercicio de las competencias locales a aquellos sujetos que, por razones financieras, técnicas e incluso históricas, resultan más apropiados que las corporaciones territoriales tradicionales –municipios (*Gemeinden*) o los mismos *Kreise*– para garantizar su efectivo cumplimiento. Con estas modalidades de agrupación y asociación municipales, el derecho local alemán, aunque parta del municipio, da carta de naturaleza a otro tipo de soluciones organizativas, que permiten satisfacer las necesidades locales de manera mucho más flexible.

En el Derecho alemán se engloban bajo este supraconcepto de asociaciones de municipios, o *Gemeindeverbände*, varios tipos de organizaciones supramunicipales que la doctrina agrupa en tres, –con independencia de que su base asociativa esté compuesta por los municipios que la integran, o, por el contrario, sus miembros resulten ser simplemente los vecinos, y al margen de que se trate o no de corporaciones territoriales en todos los casos–: *Gesamtgemeinden* (asociación de municipios), *höhere Gemeindeverbände* (asociación de municipios de nivel supramunicipal-regional) y *Zweckverbände* (mancomunidades). –En relación con estas últimas se cuestiona si se pueden en todos los casos considerar verdaderas *Gemeindeverbände* o asociaciones de municipios, en la medida que en ocasiones se constituyen exclusivamente para garantizar el cumplimiento de singulares prestaciones o fines–.

El modelo de organización local alemán es, además de flexible, claramente un modelo multinivel muy variado, en el que el diseño de la organización local a escala supramunicipal depende de la densidad normativa de la legislación de cada *Land*. De esta manera, nos encontramos con que la creación de las agrupaciones municipales se realiza en ocasiones por ley, pero en otras se trata de una decisión que las leyes de los *Länder* atribuyen a los municipios y *Kreise* dentro del marco que ellas mismas determinan. Como regla general cuando las agrupaciones o asociaciones municipales se constituyen como corporaciones de derecho público, pueden actuar en régimen de derecho público y ejercer potestades administrativas. Cuáles sean estas, y en que ámbito material se ejerzan son cuestiones que se determinan en el acto de su creación.

Finalmente, la praxis administrativa permite añadir a estos tres tipos de agrupaciones municipales, otros tipos de asociaciones singulares, como pueden ser las *Stadt-Umland-Verbände*, que son una modalidad de áreas metropolitanas. Este tipo de organización propia de los espacios de las grandes aglomeraciones urbanas es una cuestión abierta en Alemania, en donde todavía no se ha alcanzado un diseño orgánico definitivo que permita, entre otras cosas, una clara diferenciación funcional con las *Zweckverbände* (mancomunidades). Existen, aun así, una serie de fórmulas organizativas metropolitanas con competencias en materia de planificación territorial y de prestación de ciertos servicios en algunos casos aislados: *Statdtverband Saarbrücken*, *Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*, *Region Hannover* o *Verband Region Stuttgart*.

2. Modelo unitario de organizaciones supramunicipales: el caso de Reino Unido

En el Reino Unido cabe apreciar una evolución en la planta de la estructura del Gobierno local, que empezó siendo asimétrica en las diferentes naciones o regiones, para pasar en la actualidad al reconocimiento en la mayoría de las naciones de una estructura organizativa en un único nivel. Así es en Gales, en donde se implantó un sistema de gobierno local con la aprobación de la *Local Government (Wales) Act* (LGWA) 1994, y dos años después se crearon 22 autoridades unitarias [RU §§ 47]. También es así en Escocia en donde se estableció mediante la *Local Government (Scotland) Act*, 1994, un único nivel, de 32 autoridades locales unitarias. En virtud de esta reforma se extinguieron los distintos niveles, regionales y locales, que existían desde los años 70 [RU §§ 47 y 55]. Lo mismo ocurre en Irlanda del Norte, donde debido al proceso que se sigue en esta nación, el régimen local está siendo objeto de una continua transformación y una continua reducción de autoridades locales. La planta actual se compone de 73 autoridades locales, porque, aunque estaba prevista la implantación de una estructura dual, con un nivel regional, éste nunca ha llegado a materializarse [RU §§ 56-58].

La organización supramunicipal es totalmente diferente en Inglaterra, donde la estructura de la planta local es dual, porque, aunque la *Local Government Act* 1992 introdujo en su reforma territorial nuevas organizaciones locales, autoridades unitarias que sustituyeron a antiguos condados, persistieron 12 condados [RU §§ 49]. Así, pues, Inglaterra es la única nación británica en la que, en parte de su territorio, [RU §§ 51], la organización de la planta local se estructura en dos niveles (*two tier-system*), por lo que la responsabilidad en la prestación de servicios se divide entre los Consejos municipales (*District councils*) y los Consejos condales (*County councils*), con competencias en tareas de interés municipal y supramunicipal, respectivamente.

Mención aparte merece la ciudad de Londres. Tras una cierta evolución, la reforma del Gobierno local se llevó a cabo a través del *Greater London Authority Act* (GLAA) 1999, que estableció el Gobierno local de la ciudad, que tiene un carácter híbrido

entre regional y local, y creó la Autoridad del Gran Londres (*Great London Authority*). [RU §§ 61]. Esta autoridad se compone del alcalde y de la Asamblea, que son elegidos directamente por los ciudadanos, y que recientemente, en 2007, mediante la *Greater London Authority Act 2007*, ha aumentado sus competencias en materia de vivienda, planeamiento urbano, cultura, salud, gestión de residuos, lucha contra el cambio climático, a los que hay que añadir los que ya venía desarrollando en materia de transporte, desarrollo económico, medios de comunicación, ocio, bomberos y policía.

Junto a los gobiernos locales primarios (consejos condales o municipales, unificados o no) existen otras entidades locales menores (*sub-principal authorities*), de ámbito inferior al municipal, extendidas originariamente en el mundo rural del Reino Unido [RU §§ 63]. Son las *parish councils* o parroquias en Inglaterra, y *community councils* en Gales, y también, aunque con diferente naturaleza –de carácter consultivo e informativo– en Escocia. Interesa tomar en consideración su existencia en este trabajo, porque en tiempos recientes, los municipios han aumentado su relación con este tipo de organizaciones, con el fin de estar más cerca de las comunidades locales a través de las llamadas Cartas de colaboración [RU §§ 66].

III. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA BÁSICA Y NECESARIA EN EL NIVEL SUPRAMUNICIPAL DEL GOBIERNO LOCAL: PROVINCIAS EN ITALIA, *KREISE* EN ALEMANIA Y *COUNTY COUNCILS* EN GRAN BRETAÑA

1. Caracterización general: la unidad organizativa supramunicipal básica

Tanto en Italia como en Alemania existe un tipo de corporación territorial de nivel superior al municipio que se ha configurado como una organización supramunicipal básica extendida prácticamente a lo largo de todo el territorio del Estado.

En Italia, como en el caso español, se trata de la provincia, configurada como agrupación de municipios limítrofes. En los últimos años la provincia italiana es uno de los Entes Locales que ha experimentado un desarrollo más importante, acrecentando de forma notable sus competencias y su carácter político-representativo. La reforma del Título V de la Constitución italiana ha consagrado definitivamente la provincia como un ente territorial intermedio entre el municipio y las regiones, considerándose como uno de los elementos estructurales de la República italiana (art. 114 CI). Así, de su configuración inicial como una simple administración encargada de gestionar los servicios y funciones delegados por el Estado y las regiones, la provincia, constituida desde siempre como una agrupación de municipios, aparece ahora como un nivel de gobierno autónomo y necesario, representativo de los intereses de la comu-

nidad provincial.² El Texto Refundido en materia de Entes Locales (TUEL) desarrolla y completa esta previsión constitucional, fijando, entre otros elementos, un límite demográfico mínimo para la constitución de nuevas provincias, señalando que su población no debe ser inferior a 200.000 habitantes (art. 21.3 TUEL). En la actualidad todo el territorio italiano está dividido en provincias, cuyo número está previsto que llegue a 110 para este año 2009.

Esto último pone en evidencia una de las grandes diferencias en la planta supra-municipal que existen entre el Régimen Provincial italiano y el sistema de agrupaciones municipales o *Kreis*, que presenta Alemania, en donde hay una parte del territorio alemán que no se encuentra integrado en *Kreis*: son las "ciudades sin comarca" (*Kreisfrei Städte*), que se equiparan en términos funcionales con los propios *Kreise*.³

A los *Kreise* se les reconoce su derecho a la autonomía en la Constitución alemana (art. 28.1.2 GG), lo que comprende una vertiente subjetiva institucional y una vertiente objetiva, aunque ésta, a diferencia de los municipios, se extiende a aquellos asuntos que determine el legislador (*gesetzliche Aufgabenbereich*), y no a todos los asuntos de la comunidad local (*Allzuständigkeit*). Las materias legalmente atribuidas a los *Kreise* pueden haber sido original y tradicionalmente objeto de la competencia ejercida como propia por los municipios pero que posteriormente, y debido a la evolución técnica, social y económica, se asignan a los *Kreise*, al considerarse que se trata de asuntos que no pueden ser objeto de la competencia estrictamente municipal.

Asimismo los *Kreise* tienen carácter de asociación municipal (*Gemeindeverbände*), al tiempo que son entes que integran y en los que se divide Estado alemán. Su existencia se halla reconocida en las Constituciones de los Estados alemanes, que además los regulan en leyes específicas (*Landkreisordnungen*) en la mayoría de los casos o en leyes de régimen local, [A §§ 180].

-
- 2 Cabe destacar que las provincias italianas son unidades administrativas muy diferentes entre ellas. Desde un punto de vista demográfico y territorial, existe una preponderancia de las provincias pequeñas, la mayoría de las cuales tiene una población inferior a los 300.000 habitantes. Solo las tres provincias que corresponden a las tres ciudades italianas principales sobrepasan los 3 millones de habitantes: Milán, Roma y Nápoles. Turín supera los 2 millones, y cinco provincias más superan el millón de habitantes: Bari, Palermo, Brescia, Salerno y Catania. En estas nueve provincias reside una tercera parte (el 32,7%) de la población italiana.
 - 3 Las *Kreisfreie Städte* son ciudades que, por sus características, fundamentalmente demográficas y por su elevada capacidad de gestión, no se encuentran integradas en un *Kreis*. En cada *Land* se establecen unos requisitos distintos para su reconocimiento. En total, existen en Alemania 116 municipios de este tipo. Las competencias de estos municipios resultan mucho mayores y más relevantes que las atribuidas a los municipios integrados en un *Kreis*. En este sentido hay que tomar muy en consideración el dato de que, como ocurre con los propios *Kreise*, estos Entes Locales cumplen además sus propias funciones, también las propias como Administración encomendada del *Land* (*Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde*).

Asimismo, al igual que los municipios (*Gemeinden*) los *Kreise* forman parte de la estructura organizativa interna de los *Länder*. Por esta razón estos Entes Locales cumplen además sus propias funciones, también las propias como Administración delegada o encomendada del *Land* (*Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden*).⁴ Es muy relevante esta doble naturaleza del *Kreis*, que pone claramente de manifiesto el alto grado de interiorización territorial– estatal de la Administración local, que se manifiesta en tres dimensiones fundamentales: 1) la regulación local es fundamentalmente competencia de los *Länder*; 2) la garantía de la autonomía local prevista en la GG es reforzada y aumentada en el nivel territorial, por las Constituciones y leyes de los *Länder*; 3) la relación entre el nivel local y el regional–estatal es muy intensa, hasta el punto de que la Administración supramunicipal ejerce, con carácter ordinario, funciones como Administración del *Land*.

A diferencia de la cierta uniformidad de la planta supramunicipal en Italia y Alemania, –todo el territorio italiano se divide en provincias, y en el 95 % del territorio de Alemania se reparte entre 429 *Kreise*–, lo tradicional en el régimen local británico, configurado por las leyes, es la existencia de una planta local irregular: en la mayoría de las naciones sólo existe una planta simple, mientras que en Inglaterra predomina una planta dividida en dos niveles (municipal – supramunicipal o condal).

La diversidad del modelo británico obedece principalmente al dato de que la configuración de la organización y del desarrollo del régimen local, tanto a través de las leyes sobre régimen local –estatutariamente, aunque diferenciada o asimétricamente, a través de las leyes del Parlamento británico, y, con diverso alcance por las leyes de las Asambleas de Escocia, Irlanda del Norte y Gales (en esta última a través de llamada legislación secundaria [RU §§ 41])–, como de la dirección política–gubernativa, gira mucho más en torno a la eficiencia y calidad en la prestación los distintos servicios locales que en la necesidad de la optimización y reforzamiento de la garantía de la autonomía en su gestión. A ello se añade que la estructura de gobierno local británico basada en una unidad administrativa como la de las autoridades unitarias, no se puede reconducir a la estructura de los gobiernos locales continentales, basada en el municipio. Teniendo en cuenta tanto sus dimensiones como que estas autoridades municipales suponen un solo nivel de Administración local bien pudiera ser que se correspondieran más con las características generales presentes en una entidad supramunicipal que con las del municipio medio que conocemos en España, Italia o Alemania.

En puridad sólo cabe hablar de organizaciones supramunicipales para Inglaterra, (*county council*), teniendo en cuenta, además, que es la nación en la que las competencias en materia de gobierno local no están descentralizadas y se ejercen de mane-

4 Art. 1 BayKO (*Ihr Gebiet bildet zugleich den bereich der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde*). En el mismo sentido arts. 1.3 y NRW KO, art. 1.2 LKO LSA, art. 48.3 KrO, art. 1.2 KRO. Art. 1.1 NLO, art. 1.2 HKO, 1.1 BrKO, art. 1.3 y 1.4 BW KO, art. 2.5 SächsLKrO.

ra absoluta por el Parlamento británico [RU §§ 16], que ha reconocido recientemente algunas posibilidades de autonomía de la organización local inglesa. Estas organizaciones supramunicipales, que exclusivamente existen en Inglaterra y en el caso singular de Londres, prestan un 80% del total de los servicios locales.

2. Los diferentes modelos de organizaciones jurídico-administrativas supramunicipales atendiendo a la naturaleza de las competencias que ejercen y al grado de control que sobre las mismas se implanta por el *Land*, región o nación

En las líneas siguientes se van a explicar los distintos modelos de organizaciones jurídico-administrativas supramunicipales, teniendo en cuenta las competencias que dichas organizaciones ejercen y, fundamentalmente, el alcance del control que sobre ellas puede verificar la organización territorial-estatal, ya sea el *Land* en el supuesto alemán, como la región o la nación, en los casos italiano y británico, respectivamente.

En primer lugar, se hace referencia exclusivamente al modelo en el que se aprecia claramente un grado menor de descentralización, tanto por la carencia del reconocimiento efectivo del principio de autonomía local, como por el alto grado de control y dirección que el Gobierno central ejerce en relación con las competencias de las organizaciones supramunicipales. Es el caso británico, que en materia de régimen supramunicipal tiene, –como único exponente–, a la nación inglesa.

A continuación, se expondrán los modelos alemán e italiano, en los que, *prima facie*, puede verse un mayor paralelismo entre las competencias que ejercen la provincia y el *Kreis*. Dejando a un lado las competencias que ambas entidades locales ejercen en nombre propio, y que se corresponden con los asuntos supramunicipales y con aquellas que ejercen en términos de asistencia y cooperación con los municipios, destaca que en ambos sistemas se atribuyan competencias que se ejercen por delegación de los Estados o de las regiones, en las que como se expondrá seguidamente, se pone de manifiesto el alto grado de interiorización de la Administración estatal en el ámbito local.

Por lo demás, el ámbito competencial que corresponde a estas organizaciones básicas y necesarias de la estructura supramunicipal presenta bastantes similitudes, aun reconociendo ciertas diferencias relevantes. Resulta interesante apreciar diferencias en relación con el alcance del control que ejerce la organización territorial o estatal sobre el ejercicio de competencias que se atribuye a las entidades supramunicipales. En términos generales, se puede afirmar que en Derecho alemán, con una división de las competencias, en propias y trasladadas (en los sistemas de competencias dualistas), y en competencias propias, voluntarias y obligatorias, y competencias asignadas, (en los sistemas monistas) [A §§ 184 y 135-152], el alcance de la tutela que ejerce el *Land* puede ser muy intenso, dependiendo de la naturaleza de dichas competencias; bastante más, en comparación, que el previsto en el Derecho italiano [I §§ 32-34].

2.1. Las competencias de las organizaciones locales británicas y su control: reducida descentralización que se otorga en función de la eficacia alcanzada

Así, en primer lugar, con respecto a las competencias de las autoridades locales supramunicipales inglesas hay que tener en cuenta que estas organizaciones se someten al régimen competencial que se establezca estatutariamente, esto es, en virtud de las leyes del Parlamento británico. Sus competencias y poderes no son generales sino específicos y se reconducen al régimen expuesto en relación con los gobiernos locales en general. [RU §§ 96-100 y 119-121]. En este sentido la introducción de un poder de bienestar (*power of well-being*) a partir del *Local Government Act* de 2000, ha aumentado la discrecionalidad de los Entes Locales, aunque no los convierte en entes verdaderamente autónomos [RU §§ 98].

En la actualidad, como se ha expuesto, el Gobierno británico promueve la política del *Best Value* [RU §§ 25 y 132-134], por la que no se trata ya tanto de externalizar servicios públicos, sino de garantizar que los gobiernos locales prestan de forma eficiente estos servicios. Para el cumplimiento de esta función el Gobierno establece un catálogo de “estándares” de calidad de los distintos servicios locales. Las autoridades locales se convierten así en “aseguradores” (*enablers*) de los distintos servicios, actúan como órganos de ejecución de los objetivos de calidad y eficiencia fijados por el Gobierno, de cuyo cumplimiento se hace depender su financiación. En términos jurídico-políticos, esta tendencia supone una restricción de la autonomía local.

2.2. Análisis comparativo de los modelos alemán e italiano de ejercicio de competencias supramunicipales y su control

2.2.1. Competencias atribuidas o asumidas como “propias” por las organizaciones supramunicipales

En cuanto al modelo alemán, se aprecian entre los distintos *Länder* dos modelos de distribución de competencias dependiendo del tipo de control que ejerce el *Land* sobre las competencias atribuidas expresamente por ley a los *Kreise*. Así se distingue un modelo monista, propio de Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen y Schleswig-Holstein, con la atribución de competencias propias voluntarias y obligatorias (*freie und, pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben*) o asignadas (*Weisungsaufgaben*), mientras que existiría un modelo dualista de competencias propias y asignadas (*Selbstverwaltungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten*) que rige en Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt y Thüringen. A estos modelos les resultan de aplicación las mismas consideraciones sobre su régimen jurídico que las expuestas en relación con los modelos monistas y dualistas de atribución y ejercicio de competencias municipales [A §§ 135-152].

Con respecto a las competencias [A §§ 181-184] no asignadas expresa y directamente por ley, a las que se suman aquellas otras que sí son atribuidas legalmente pero que

tienen el carácter de competencias voluntarias (*freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben*) –todas ellas son las que comprenden el “círculo de acción propio” del *Kreis*–, hay que dejar constancia de que su ejercicio se desarrolla en un régimen de competencias propias, y que cualquier tipo de control que se ejerza por el respectivo *Land* es un control externo que no puede exceder de un mero control o tutela de legalidad (*Kommunalaufsicht*), que resulta además impugnabile por los *Kreise*, los cuales se encuentran legitimados para proteger jurídicamente el ejercicio de este tipo de competencias. Dentro de estas competencias pueden distinguirse, a su vez, y en todos los *Länder* cuatro tipos distintos, que deben ser interpretadas, conforme a la doctrina de la Sentencia Rastede del Tribunal Constitucional Federal (BVerfGE 79, 125), restrictivamente, y, por tanto, en el sentido más favorable a la existencia de competencias municipales:

- a) Competencias supramunicipales (*übergemeindliche Aufgaben*), que por la naturaleza de las cosas deben ser garantizadas. Se refiere a servicios o infraestructuras de naturaleza ostensiblemente supramunicipal (control de la contaminación atmosférica, construcción de carreteras intermunicipales, servicios de carácter supramunicipal, etc.)
- b) Competencias complementarias (*ergänzende Aufgaben*), ejercidas por el *Kreis* respecto de aquellos municipios cuya capacidad económica o de gestión no les permite la realización o prestación de determinados servicios o actividades (centros de juventud o de tercera edad, instalaciones deportivas o de ocio, escuelas de música, museos, teatros, etc.), que, en principio, podrían tener carácter municipal. La doctrina alemana no ha dejado de advertir que una determinación, previa y general, de este tipo de competencia del *Kreis* no es posible y que su ejercicio está sometido a las circunstancias de cada caso, esto es, de cada municipio en concreto.
- c) Competencias compensatorias (*ausgleichende Aufgaben*), dirigidas a apoyar la actuación de los municipios más débiles en el ejercicio de alguna de sus competencias.
- d) Competencia para la asunción de una concreta competencia municipal (*Kompetenzkompetenz*). En la mayoría de las *Kreisordnungen* se ha previsto una técnica procedimental adicional de asunción competencial consistente en la posibilidad de que los *Kreise* declaren, bajo ciertas condiciones y con efecto vinculante, como competencia propia una concreta competencia municipal. La decisión sobre tal asunción competencial requiere, en todo caso, el acuerdo de una mayoría cualificada del principal órgano del *Kreis*, y, en algunos *Länder*, la previa solicitud del municipio afectado. Con independencia de las concretas regulaciones legales de esta técnica, se ha advertido que, en contra de la voluntad del municipio afectado, la misma sólo sería utilizable en el supuesto de que el ejercicio municipal de la competencia comportase un extraordinario aumento de los costes

Mientras que el primer tipo de competencias, (descritas en letra a), como competencias atribuidas de manera sustantiva sobre asuntos que, por su naturaleza, son pro-

pios de las organizaciones supramunicipales, en la medida que exceden claramente del actual núcleo duro de competencias municipales), resulta similar, en parte, a la competencia atribuida a la provincia española en el art. 36.1.c) LBRL; las demás competencias –expuestas en las letras b), c), y d)– constituyen en todos los casos, ya se trate de competencias complementarias, compensatorias o competencias de competencias, funciones de asistencia y cooperación municipal. Análogas a las que en el sistema español, se reconocen genéricamente a la provincia el art. 36.b) LBRL. Cada una de ellas tiene un régimen o unas características diferenciadas, pero para todas ellas rige la nota de que, en principio, se trata de tareas atribuidas al municipio, que por diferentes razones y bajo diversas condiciones, pasan a ser ejercidas por el *Kreis* –en el primer caso, en las llamadas competencias complementarias (*ergänzende Aufgaben*) la asistencia y cooperación parecen deberse más que a cualquier otra causa, a la naturaleza del servicio que ha de ser objeto de prestación. Por su parte, las competencias compensatorias (*ausgleichende Aufgaben*) y la competencia de la competencia (*Kompetenz-kompetenz*), constituyen, parece ser, supuestos en los que la intervención de la organización supramunicipal se justifica más en la falta de capacidad de gestión o presupuestaria, de los municipios. El último supuesto, el de asunción como competencia propia de una concreta competencia municipal es análogo al previsto en la Derecho español, en el art. 26.2 LBRL, cuando se regula el régimen de dispensa, o delegación de abajo a arriba de una competencia originariamente municipal, si se realiza voluntariamente a petición del municipio, o al régimen de la subrogación prevista en el art. 60 LRBRL, en caso de que no medie la voluntad de aquél.

En Italia se aprecia que las provincias deben ejercer, atendiendo al art. 118 CI, todas aquellas funciones administrativas que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, adecuación y diferenciación, no puedan ser atribuidas al municipio. Conforme a la legislación del Estado, que es la que con carácter general establece “las funciones fundamentales” de la provincia, encontramos que el TUEL reconoce con carácter general a las provincias el ejercicio de todas aquellas funciones administrativas de interés provincial o intermunicipal. [I §§ 179 a)]. Se trata de una competencia que también se atribuye a los *Kreise* alemanes y a las provincias españolas (art. 36.1.a) LRBRL). Y que, asignada por el legislador por medio de conceptos normativos indeterminados, da lugar a un tipo de competencia cuyo contenido evoluciona y nunca resulta estática, sino abierta a integrar aquellas tareas, que exceden con el tiempo del ámbito puramente municipal.

Además son funciones propias de la provincia italiana la prestación de asistencia técnico-administrativa a los Entes Locales [I §§ 179 a)], especialmente en los supuestos de incapacidad de gestión municipal, lo que se correspondería a grandes rasgos con las competencias complementarias y compensatorias de los *Länder* alemanes.

Al margen de estos paralelismos, lo que resulta destacable y singular del régimen provincial italiano, es que la provincia tenga atribuidas unas funciones de planificación, programación y coordinación [I. §§ 179.b)], lo que se reconduce más a un mode-

lo de ejercicio de competencias semejante al español (art. 36.1.a) y d) LRBRL), que a lo que, *prima facie*, se desprende del régimen local alemán. Esto es debido, sin duda, a que la provincia italiana, frente al *Kreis* alemán, es una organización de mayores dimensiones, lo que hace presuponer que tenga una mayor capacidad. (Téngase en cuenta al respecto que el territorio italiano está dividido, a finales de 2009, en previsiblemente 110 provincias, frente a los 429 *Kreise* del territorio alemán).

2.2.2. Ejercicio de competencias delegadas

Por último, las provincias ejercen tanto en Alemania como en Italia competencias delegadas de funciones regionales o estatales.

En el caso italiano el Decreto Legislativo 112/1998, de atribución de funciones del Estado a las regiones y los Entes Locales en actuación de la Ley 59/1997 de 15 de marzo, reconoce competencias a las provincias en materias tales como industria, control del uso racional de la energía, protección civil o formación profesional, entre otras [l. §§ 179 a)]. Por su parte, las funciones que el *Kreis* desarrolla, como Administración delegada –aunque cabría decir con más propiedad encomendada–⁵ del *Land*, (*unter staatliche Verwaltungsbehörde*), se ejercen en ocasiones a través de la Asamblea, pero, sobre todo, como regla general por medio del presidente o consejero estatal (*Landrat*) [A §§ 187-188].

En la mayoría de los *Länder*, las competencias encomendadas al *Kreis* se sujetan a la tutela de oportunidad e incluso a la tutela orgánica de la Administración del *Land* (*Fach und Dienstaufsicht der übergeordneten Staatsbehörden*), que es totalmente distinta y queda al margen de la tutela general (*Kommunalaufsicht*).

El ejercicio de esta competencia delegada se realiza, por tanto, por cuenta ajena. De esta manera, la responsabilidad administrativa por daños derivados del ejercicio competencial (*Amtspflichtverletzung*) se exige ante el propio *Land* y no ante el *Kreis*.

5 Dentro de las clases de delegación, la diferencia entre desconcentración de competencias y encomienda de competencias –o encomienda de gestión– en la expresión que utiliza el derecho positivo vigente español: art. 15 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común– ha sido claramente expuesta por Gallego Anabitarte, op. cit., pp. 83-133; quien toma estos conceptos y categorías de la obra de Wolff. Así, la desconcentración consiste en una delegación de competencias que tiene como efecto que el delegado actúe en propio nombre y bajo propia responsabilidad, con las consecuencias jurídicas que esto comporta: reserva de facultades de dirección e instrucción del órgano delegante así como resolución de los recursos contra los actos dictados por el delegado en el ejercicio de la competencia delegada –, mientras que la encomienda de gestión, supuesto de mandato jurídico-público, el delegado actúa por cuenta ajena, imputándose su actividad al órgano u organización delegante, que ejerce una tutela además de jurídica y material, orgánica. En virtud de la tutela orgánica, la organización o el órgano que traslada la competencia se reserva la facultad de dictar órdenes directas, imponer módulos de funcionamiento o de eficacia y de organizar los servicios. Por lo mismo, es el delegante quien resuelve los correspondientes recursos.

Esta transferencia de competencias se realiza en concepto de encomienda de gestión o préstamo de órganos (*Organleihe*).⁶ [A §§ 188].

Suelen ser objeto de este tipo de delegación o encomienda de gestión las competencias relativas a los asuntos policiales (*Polizeiangelegenheiten*) y el control estatal sobre los municipios integrados en el *Kreis* (*Kommunalaufsicht über kreisangehörige Gemeinden*). Junto con éstas, también se delegan otras muchas competencias, conforme a lo previsto en las leyes de organización de cada *Land* o en la legislación sectorial.

2.2.3. Conclusión

Atendiendo a lo expuesto, y a modo de conclusión, las principales diferencias entre el *Kreis* y la provincia italiana radican en la funciones de coordinación, programación y planificación, que se ejercen de manera mucho más acusada por la provincia italiana mientras que en el caso del *Kreis*, las funciones, que de manera sistemática y general, configura el Derecho alemán, consisten más bien en la asistencia concreta y sustitución del municipio, lo que acerca la caracterización del *Kreis* al régimen municipal. Al configurarse como una agrupación de municipios cualificada para sustituir al municipio, se puede considerar que se trata una dimensión supramunicipal muy vinculada al sistema municipal de ejercicio de competencias, que en ocasiones asume como propias (v.gr. competencia de la competencia, expuesta *supra*).

Otro de los rasgos comunes es el ejercicio de competencias delegadas. Para el caso alemán llama la atención el alto grado de interiorización que el *Land* realiza de esta organización supramunicipal. Como se ha expuesto, se trata de un ejercicio de competencias delegadas, que en puridad son “estrictamente encomendadas”, por el tipo de control que sobre ellas se ejerce. También es llamativo que entre las competencias delegadas en Derecho alemán se encuentre el control o tutela sobre el ejercicio de competencias municipales.

Con respecto al control, si bien en el ordenamiento alemán cabe distinguir los diferentes tipos de control [A §§ 227], dependiendo de la naturaleza de las competencias de la organización supramunicipal: control de legalidad es el que los órganos del *Land* ejercen sobre las competencias propias, y un control de oportunidad e incluso orgánico, que se ejerce en el caso de las competencias encomendadas o delegadas [A §§ 188]; en el Derecho italiano se ha suprimido el control que los órganos regionales verificaban *a posteriori* sobre las competencias y actos que ejercían las organizacio-

6 La *Organleihe* o préstamo de órganos o préstamo institucional, H.-J. Wolff, O. Bachof y R. Stober, *Verwaltungsrecht II*, op. cit., p. 62, es un supuesto de mandato jurídico-público en el sentido apuntado en la nota anterior, en el que el *Land* encarga a otra persona jurídica, en este caso el *Kreis*, pero puede tratarse también de un municipio no integrado en un *Kreis* (al respecto *supra* epígrafe II.1).

nes locales A partir de 2001 se han suprimido las distintas formas de control administrativo previstas en la Constitución italiana sobre los actos locales y se entiende que quedan derogados todos los controles no judiciales que pesaban sobre la Administración local [I §§ 32-34 y §§ 211-231].

3. Modelos de organización interna de las estructuras organizativas supramunicipales de carácter básico y necesario

La estructura organizativa de los *Kreise*, al igual que en el caso de las provincias, se compone de una triada de órganos: Asamblea, comisión y un presidente o consejero estatal. El modelo de organización italiano es mucho más presidencialista [I. §§ 182], mientras que el alemán gira en torno al órgano colegiado y representativo que es la Asamblea [A §§ 185].

La Asamblea es el órgano que ambos modelos de organización tienen en común. En los dos (*Kreistag o consiglio provinciale*) es el órgano principal de gobierno, compuesto por representantes elegidos directamente por los ciudadanos del *Kreis* o de la provincia para un mandato, en el caso italiano de 5 años, en Alemania: según los *Länder*, entre cuatro o cinco años, y cuyo número varía en función de la población. Sus atribuciones, en el caso alemán, consisten en adoptar las decisiones más importantes del *Kreis* y ejercer la competencia residual de la organización.

Por su parte, el sistema italiano cuenta con un presidente, que, elegido también por el cuerpo electoral, dirige la Junta Provincial, su órgano de colaboración, formado por asesores de su competencia. En Alemania, el sistema es muy distinto en este punto, pues el "consejero estatal" (*Landrat*) es un órgano monocrático del *Kreis*, al que representa hacia el exterior, preside normalmente su Asamblea y dirige la Administración (*Landratsamt*). En algunos *Länder* es elegido por la Asamblea –en Baden-Württemberg y en Brandenburg–, mientras que en el resto, es elegido directamente por los ciudadanos. La figura del *Landrat* cumple una importante función en el sistema federal, pues es punto de conexión entre la Administración local, en cuanto órgano del *Kreis* y la Administración del *Land*, en cuanto órgano delegado o encomendado respecto a ella (*der untere Verwaltungsbehörde*) [A §§ 188].

En Alemania, el tercer órgano es la comisión, que es normalmente un órgano elegido por la Asamblea y que ejerce funciones de apoyo de la misma [A §§ 186].

En el caso británico, las autoridades locales supramunicipales que existen, únicamente en Inglaterra, se organizan tradicionalmente en consejos (*councils*) [RU §§ 68 y ss.]. El Consejo ha sido tradicionalmente el órgano de gobierno de las autoridades locales, compuesto por un cuerpo de concejales electos que ejercen la política municipal y son responsables de la actuación de la autoridad local. Junto a los concejales (*councillors*), trabajan los *officers* (que son los profesionales que trabajan en la Administración). El sistema de gobierno municipal tradicionalmente homogéneo, sin separación de las distintas esferas de decisión política y ejecución se ha modificado. Se

han introducido variables que permiten un mayor control político de la organización municipal y la transforman y convierten en una organización en la que existe una mayor heterogeneidad entre las funciones de sus partes. Además se ha introducido, al igual que en Alemania [A §§ 232-233], la elección directa del alcalde, [RU §§ 70-77].

IV. ORGANIZACIONES NO NECESARIAS EN EL NIVEL SUPRAMUNICIPAL DEL GOBIERNO LOCAL

En el caso alemán a este tipo de organizaciones [A §§ 192-194] se les conoce con diferente terminología como agrupación de municipios (*Verbandsgemeinden*), municipios-conjuntos (*Samtgemeinden*), o comunidades administrativas (*Verwaltungsgemeinschaften*). Son supuestos de entidades compuestas por municipios pequeños y colindantes de un mismo *Kreis* cuya finalidad es la realización de tareas administrativas, el asesoramiento e, incluso, el ejercicio de determinadas competencias de aquellos.

Se trata de tipos de municipios específicos en los que se produce la formación de un nuevo municipio (*Gesamtgemeinde*) a partir de municipios colindantes (*Ortsgemeinde*) de un mismo *Kreis*, sin que dicha formación suponga la desaparición de estos últimos. Se trata, por consiguiente, de verdaderos “municipios de municipios”, dotados de autonomía para la gestión de las competencias que se les atribuyen o trasladan, –tanto por ley del *Land* como por decisión de los municipios integrantes– y cuyos órganos de gobierno pueden resultar incluso producto de la elección directa los ciudadanos.

En todos los casos en los que se constituyen estos tipos de organizaciones autónomas se erige, en definitiva, una estructura local caracterizada por la existencia de varios niveles. No obstante, las previsiones normativas en cuanto a su forma de organización, denominación y constitución difieren en los diferentes *Bundesländer*. Así, en el caso de Rheinland-Pfalz y Niedersachsen se trata de una organización local singular con una posición jurídica muy reforzada, entre otras cosas, porque su órgano principal es elegido por los vecinos, mientras que en otros *Länder* se trata más bien de simples aunque poderosas mancomunidades municipales.

El problema que surge en relación con este tipo de organizaciones supramunicipales es de carácter constitucional. En este sentido la cuestión se plantea en los términos de si la garantía de la autonomía municipal constitucionalmente reconocida (art. 28 II GG) puede seguir sirviendo para proteger a los municipios integrantes de la comunidad municipal, y si las comunidades municipales sólo son titulares de la garantía que la Constitución alemana dispensa a las asociaciones de municipios, cuando en realidad el peso de estas comunidades municipales es mucho mayor en la vida local que el de los municipios integrados en ellas.

En el caso italiano, existen dos tipos de organizaciones supramunicipales con este carácter no necesario: las ciudades metropolitanas y las uniones de municipios.

Las Ciudades metropolitanas, a pesar de que están previstas en la Constitución del Estado italiano (art. 114), y en las Leyes Generales del Estado sobre Régimen Local (*del año 2000*), son de constitución y regulación voluntaria para las regiones. La interiorización de las ciudades metropolitanas en el régimen local de las regiones, las ha convertido por el momento en organizaciones virtuales [I. §§ 184-187].

Desde esta perspectiva teórica, las ciudades metropolitanas se configuran como entes autónomos dotados de sus propios estatutos, poderes y funciones según los principios fijados por la Constitución, equiparados a los municipios y las provincias (así como al Estado y las regiones).

Lo más relevante con respecto a estas ciudades metropolitanas es que introducen en el régimen supramunicipal italiano un gran cambio, por cuanto lo alejan de convertirse en un modelo rígido o estático e impermeable a los continuos cambios económicos, demográficos y sociales. Así cuando el ámbito territorial de la ciudad metropolitana que se constituya –con arreglo a un procedimiento y a unos requisitos de constitución [I. §§ 188-189] en los que está prevista la participación de los municipios y de sus vecinos, mediante referéndum y que finaliza con la aprobación de una ley regional–, no coincida con el territorio de la provincia, debe procederse a una nueva delimitación de la circunscripción provincial (repartándose, en este caso, el territorio que no forme parte de la ciudad metropolitana entre las demás provincias de la región); o bien se procederá a la creación de una nueva provincia, considerando el territorio de la ciudad metropolitana como el territorio de esta nueva provincia. Además de las funciones provinciales, a estas ciudades se les puede atribuir funciones de carácter supramunicipal que requieran un ejercicio coordinado de los servicios [I. §§ 191-192].

Dentro de este apartado, y para el caso del Reino Unido, ha de hacerse referencia a la existencia de entidades y agencias no elegidas democráticamente, a diferencia de lo que ocurre con las demás organizaciones municipales y supramunicipales. Se trata de los *quangos* (*quasi-autonomous non-governmental organisations, non-departmental public bodies*) [RU §§ 88-95]. La existencia de los *quangos* añade una gran complejidad al Gobierno local. Se trata de organizaciones no legitimadas democráticamente, a expensas de las que sí han sido elegidas por los ciudadanos. El Gobierno británico designa directa o indirectamente a los miembros de estas organizaciones que asumen funciones y servicios que, anteriormente, se habían atribuido total o parcialmente a las autoridades locales. Los *quangos* se crean por ley en las diferentes regiones británicas y ejercen importantes competencias, incluso de la Administración central. Frente a la prestación de servicios por parte de las autoridades locales, estas organizaciones presentan un importante déficit democrático, y no resultan transparentes ni abiertas [RU §§ 88-95].

V. ORGANIZACIONES DE ESTRUCTURA SIMILAR A LA REGIONAL EN EL NIVEL SUPRAMUNICIPAL DEL GOBIERNO LOCAL

En Reino Unido existe el fenómeno demográfico y urbanístico de las denominadas *city-regions*, que en realidad no constituye un tipo específico de autoridad local. Ha habido intentos de introducir esa figura como un sustituto de las “asambleas regionales”, que son una tentativa de regionalización democrática de la planta local en Inglaterra que no llegó a cuajar [RU §§ 54].

En Derecho local alemán concurre por razones generalmente históricas, en zonas en las que ha permanecido cierta tradición provincial, la existencia de un tercer escalón de la Administración local, constituido por una serie de entes, con variada denominación y estructura, que se encuentran situados en un nivel superior al del *Kreis*. Su ámbito territorial es, en efecto, el de varios *Kreise*. Aunque hay alguna excepción, no suelen ocupar la totalidad del territorio del *Land*. Se trata de entes con cierto condicionamiento histórico, que no están presentes en todos los *Länder*. Sus competencias se ejercen, fundamentalmente, en los campos social, cultural y sanitario (asistencia social de carácter supramunicipal y supracomarcal, mantenimiento de hospitales especializados, protección del patrimonio artístico, etc.) [A §§ 195].

Desde el punto de vista de la composición de sus órganos de gobierno existen dos tipos de agrupaciones locales superiores, según que sus miembros sean elegidos directamente por los ciudadanos o vengan constituidos por los representantes de los *Kreise* y de los municipios. Así se distinguen los siguientes tipos, por un lado, los *Bezirke* –distritos–, que se encuentran expresamente previstos en la Constitución de Bayern, (art. 10.1 y 185), que les garantiza su autonomía. Por otro lado, en otros *Länder*, existen este tipo de organizaciones con denominaciones muy variadas: entre otras las *Landschaftsverbände Rheinland* y *Westfalen-Lippe*, en Nordrhein-Westfalen o las *Landeswohlfahrtsverbände* en Baden-Württemberg, Hessen y Sachsen.

VI. FORMAS DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

El desarrollo de las formas asociativas y de cooperación entre los municipios y demás Entes Locales ha constituido, precisamente, uno de los objetivos esenciales de los sistemas que contienen un régimen supramunicipal sólido, como es el caso de Italia y Alemania. En Italia, el legislador ha abandonado el objetivo de promover procesos

de fusión, prefiriendo resolver los problemas de gestión de los pequeños municipios a través de las fórmulas de cooperación intermunicipal [I §§ 93].

Las relaciones de cooperación de los Entes Locales ingleses son en términos generales escasas, teniendo en cuenta que las formas de cooperación se articulan verticalmente, es decir, entre las autoridades locales y el Gobierno central (o los gobiernos de Gales, Irlanda del Norte y Escocia) [RU §§ 114-137].

1. Formas de cooperación local que dan lugar a la formación de una entidad

1.1. Formas italianas

En el caso italiano, existen diversas entidades locales producto de la cooperación municipal, que ha sido además una de las finalidades de la reforma del sistema constitucional de la autonomía local en Italia con la implantación del principio de subsidiariedad [I §§ 194].

Entre los mecanismos de colaboración interadministrativa, que se prevén en la legislación ordinaria del Estado y de las regiones, se encuentran variadas formas de asociación entre municipios que dan lugar a la creación de nuevos Entes Locales: uniones de municipios. Además, entre los Entes Locales que se reconocen como no necesarios, sino de creación facultativa por las instancias regionales y que al mismo tiempo suponen un mecanismo de colaboración entre municipios, se encuentran las modalidades específicas de uniones de municipios que se crean en ciertas regiones, como las comunidades de montaña y las comunidades de archipiélago. Asimismo, y con un carácter voluntario, el Derecho local italiano prevé a los consorcios entre sus Entes Locales.

La fórmula de las uniones de municipios (*unioni di comuni*) fue introducida en el ordenamiento italiano con un objetivo muy claro: el facilitar la fusión de los pequeños municipios, al efecto de superar la excesiva fragmentación del mapa territorial italiano [I §§ 195].

La evolución legislativa posterior ha ido modificando la regulación de las uniones de municipios, dotándoles de mayor flexibilidad y suprimiendo alguno de los límites que caracterizaban dicha figura inicialmente, como por ejemplo, el necesario objetivo de la fusión de los municipios participantes dentro de un período temporal determinado, así como los requisitos demográficos.

Actualmente, las uniones de municipios se regulan en el Texto Refundido del año 2000, que las define como Entes Locales constituidos de dos o más municipios, colindantes por lo general, para el ejercicio conjunto de tareas de su competencia (art. 32 TUEL). Estas asociaciones tienden a un carácter plurifuncional o polifuncional (según el artículo 32 TUEL se constituyen precisamente "*allo scopo di eser-*

citare congiuntamente una pluralità di funzioni”), correspondiendo, a sus estatutos reguladores la fijación concreta de cuáles son sus funciones. Por medio de las uniones de municipios se posibilita que los municipios pequeños lleven a cabo, tras un procedimiento de constitución [l §§ 198], la gestión de servicios que de otro modo no podrían prestar y a menor coste; y que los municipios de dimensiones mayores, pero discretas, integren sus respectivas políticas, particularmente en materia de planificación territorial, redes e infraestructuras, planes para el tráfico intermunicipal, protección y valorización del ambiente, recogida y gestión de residuos urbanos.

Su régimen jurídico es el establecido en el Texto Único, el convenio intermunicipal de creación y el Estatuto orgánico, donde se definen las funciones, recursos y órganos de gobierno de la Unión. Además, el reglamento que, en el marco del Estatuto orgánico, aprueba la asociación en ejercicio de su potestad reglamentaria concreta el régimen organizativo, las funciones, la financiación y las relaciones con los municipios (art. 32.4).

Con respecto a las comunidades de montaña, previstas en la legislación del Estado con carácter general (TUEL), – aunque su regulación es competencia de las regiones, de acuerdo con el criterio residual de competencia del art. 117 CI –, pueden definirse como Entes Locales de carácter instrumental, para el ejercicio asociado de funciones de promoción de las zonas de montaña [l §§ 204-206]. Son un tipo específico de uniones o asociaciones de municipios (*unioni di comuni*) de montaña, en las que se agrupan municipios inferiores a 40.000 habitantes, incluso de diferentes provincias, con características homogéneas, para el ejercicio de funciones propias, delegadas o para el ejercicio asociado de las funciones. Distintas leyes regionales han atribuido a las comunidades de montaña funciones relativas a la gestión del dominio forestal, recogida de residuos, promoción de la zootecnia o servicios de transporte público.

Respecto a su organización interna, sus órganos de gobierno y administración se desarrollan en su normativa específica, si bien el Texto Refundido del año 2000 establece algunos principios generales y obligatorios. Así, prevé, en todo caso, la existencia de un órgano representativo de la comunidad de montaña, con poderes de dirección político-administrativos y control, en el que debe garantizarse la participación de las fuerza políticas minoritarias, y un órgano de carácter ejecutivo, compuesto por alcaldes, asesores o consejeros de los municipios participantes, con funciones de propuesta e impulso.

Análogas a estas uniones de municipios, la legislación del Estado, (TUEL), prevé la existencia de las comunidades insulares o de archipiélago. Estos entes se configuran como formas asociativas entre municipios, pudiéndose constituir en cada una de las islas o archipiélagos italianos, a iniciativa de los propios municipios interesados. Les resulta de aplicación el mismo régimen general que a las comunidades de montaña [l §§ 208-210].

En Italia también se constituyen consorcios, que es un clásico instrumento de cooperación en Derecho italiano [I §§ 236-239]. Pueden constituirlo los municipios y las provincias y, además, cualquier otra entidad pública cuando así lo prevea su Ley reguladora. Es una *entidad asociativa* de creación voluntaria, mediante convenio suscrito por la mayoría absoluta de las asambleas de los Entes Locales participantes, aunque cabe que, en circunstancias de especial necesidad, su constitución sea establecida por el Estado.

Las entidades consorciadas tienen amplia discrecionalidad para determinar las *funciones* del Consorcio. La Ley se refiere a la “gestión asociada de uno o más servicios o al ejercicio de asociado de funciones” (art. 31 TUEL). Se consiente de este modo el Consorcio monofuncional, pero también la concentración en esta organización de un conjunto de tareas. No obstante, se favorece la solución plurifuncional al prohibir la constitución de más de un consorcio entre los mismos entes (art. 31.6 TUEL). En la práctica, los Entes Locales han utilizado el instituto para realizar actividades públicas tradicionales (construcción y conservación de carreteras, acueductos, mataderos y otras obras públicas; gestión de servicios, en particular de transportes); y para intervenir en sectores con más innovación (cultura, protección del medio-ambiente, residuos urbanos). Pero, en la actualidad, la gestión de servicios corresponde, por lo general, a terceros concesionarios y a formas societarias de Derecho privado, con lo que ahora el Consorcio está llamado a realizar funciones de autoridad antes que actividades prestacionales.

1.2. Formas alemanas

Las fórmulas de colaboración intermunicipal que dan lugar a la creación de un nuevo ente local también son numerosas en Alemania [A §§ 197]. Tienen lugar frecuentemente en los variados sectores de la actividad administrativa, tales como el ámbito escolar, el de las Cajas de Ahorro, o el de abastecimiento y depuración de aguas. Su fundamento legal es asimismo diverso. Se pueden encontrar previsiones tanto en la legislación urbanística, como en las leyes de los *Länder* aprobadas expresamente para regular el ámbito de la cooperación municipal (por ejemplo, en Niedersachsen y en Rheinland).

La más importante es la *Zweckverbänd* o mancomunidad, que constituye una asociación funcional de municipios (y, con una habilitación especial, de otras personas jurídicas, públicas o privadas), con carácter de corporación pública no territorial dirigida al cumplimiento de determinadas competencias propias de aquéllos, normalmente de carácter prestacional.

La regla general es la de que las mancomunidades sean de constitución voluntaria (*Freiverbände*) en el marco de la Ley. Existen leyes de cooperación municipal en muchos *Länder* (*Gesetze über kommunaler Zusammenarbeit*). Aunque en casos de especial necesidad (“*dringende Gründe des öffentlichen Wohls*”), puede ocurrir, previa la correspondiente habilitación legal, que su constitución revista carácter obligatorio (*Pflichtverbände*).

Las mancomunidades, al igual que los municipios, están sujetas a las autoridades de tutela del *Land* correspondiente (*Aufsichtsbehörde*) y, en el marco de la legislación del *Land*, se rigen por sus respectivos estatutos (*Verbandssatzungen*), que deben ser aprobados por las autoridades del *Land* que ejercen este tipo de control y posteriormente publicados. Su órgano principal es la Asamblea, en la cual se hallan representados todos los miembros.

Las mancomunidades ejercen las competencias municipales que les han sido transferidas bajo propia responsabilidad. Pueden dictar incluso ordenanzas (*Satzungen*) para regular su ejercicio.

2. Otras formas de cooperación intermunicipal que no dan lugar a la formación de una entidad

Entre otras formas de cooperación intermunicipal se encuentran aquellas fórmulas flexibles que ni siquiera dan lugar a la formación de una nueva entidad, prevista, en el caso alemán, en las leyes sobre régimen supramunicipal –*Landkreisordnung*– o en las leyes cooperación intermunicipal aprobadas en los respectivos *Länder*. Dentro de ellas, la “comunidad de trabajo municipal” o *Kommunale Arbeitsgemeinschaft*, [A §§ 198], es la forma más flexible de cooperación. Además de los municipios, pueden formar parte de esta “comunidad de trabajo” todo tipo de personas jurídico-públicas y jurídico-privadas. Se crean mediante convenio (*öffentlich-rechtlicher Vertrag*) con la finalidad de establecer procedimientos y métodos de estudio y de fomentar la solución conjunta de problemas que son comunes a sus miembros, sobre todo en materia de planes territoriales o de prestación de determinados servicios. Sus acuerdos no son jurídicamente vinculantes para los miembros de la “comunidad de trabajo”. Este tipo de cooperación no se encuentra regulada en todos los *Länder*.

Otra forma de cooperación, igualmente prevista en el Derecho de cada *Land*, es el convenio funcional (*Zweckvereinbarung*). Se trata de un supuesto en el que a través de un contrato o convenio de Derecho público (*öffentlich-rechtliche Vereinbarung*), uno de los municipios intervinientes asume, como propias, tareas concretas o servicios determinados de los restantes [A §§ 199]. Esta asunción comporta el ejercicio de la correspondiente potestad normativa. En casos excepcionales y para el supuesto de tareas obligatorias de los municipios, las autoridades del *Land* pueden disponer la conclusión de este tipo de contrato (*Pflichtvereinbarung*). Conforme se encuentre previsto en el Derecho de cada *Land*, se podrá producir una transferencia competencial por vía contractual y, por consiguiente, con efectos frente a la generalidad de los ciudadanos.

Mecanismos análogos existen en Italia en el supuesto de los convenios y los acuerdos programa [I. §§ 241-250], con arreglo a lo que disponga la legislación de cada región –en el caso de las regiones especiales– en el marco del Derecho estatal.

VII. CONCLUSIONES

Los tres países objeto de estudio presentan modelos asimétricos de organizaciones supramunicipales. Coexisten diferentes tipos de organizaciones territoriales en las distintas partes de cada Estado, ya se trate de un Estado federal o unitario descentralizado. Esta pluralidad de modelos organizativos supramunicipales tiene lugar como consecuencia de que la regulación de los gobiernos locales, también a nivel supramunicipal, sea una materia típicamente territorial o regional (del *Land*, región o nación).

El régimen supramunicipal en los tres países estudiados aparece conformado con cierta flexibilidad. En los tres casos con la configuración del régimen supramunicipal de lo que se trata, ante todo, es de asegurar la eficaz ejecución de las competencias que, entre las tareas y funciones públicas, corresponde en todo caso y en un momento determinado, ejercer a los gobiernos locales.

Para el eficaz cumplimiento de las competencias locales en estos Estados europeos se garantiza no solo la existencia de organizaciones de ámbito supramunicipal, sino que además se las dota, allí donde existen, de legitimación democrática directa. Esta es una nota común de Alemania, Italia y Reino Unido. Asimismo es una característica común a estas organizaciones supramunicipales, aunque sólo en los casos alemán e italiano y en relación con ciertas organizaciones supramunicipales básicas, que su reconocimiento se realice a nivel constitucional, a lo que se halla asimismo vinculado la garantía de una cierta autonomía para la gestión de sus intereses. En Alemania, la autonomía garantizada constitucionalmente a las organizaciones supramunicipales se considera, no obstante, de menor intensidad que la autonomía reconocida y garantizada a los municipios. Se limita a aquellos asuntos que sean atribuidos por el legislador. En el caso británico, los gobiernos locales, aunque son entes políticamente descentralizados y multifuncionales, creados por el Parlamento para ejercer las responsabilidades que se les confieren, no tienen garantizada su autonomía. En realidad, aunque se entiende que sólo pueden actuar *intra vires*, es decir, en el marco estatutario fijado por los parlamentos correspondientes, lo cierto es que esa concepción está sufriendo una evolución, entre otras cosas, debido a la influencia y a los compromisos contraídos con la Unión Europea.

En todos los sentidos, la singularidad de Reino Unido es muy destacable. El régimen local se basa en Escocia, Gales e Irlanda del Norte en la implantación de un único nivel de gobierno local, el de las autoridades unitarias. Es en Inglaterra, –la única nación con respecto a la cual el Parlamento británico conserva competencias absolutas en materia de gobiernos locales–; en donde el régimen local no ha evolucionado hacia el modelo de las autoridades unitarias, y en donde perviven dos niveles: el municipal y el condal. Pero ni desde el punto de vista de las competencias que se les asignan, ni de los poderes que ejercen, ni del alcance limitado y

condicionado de los mismos, se aprecian especiales diferencias entre estos dos niveles de gobierno local.

Por su parte, en Italia y Alemania se reconoce la posibilidad de disponer de una gran diversidad de organizaciones a nivel supramunicipal. Se trata de sistemas de organización supramunicipal multinivel y con una pluralidad de entidades. La decisión sobre su existencia reside en la región y en el *Land*. Sin embargo, son las Constituciones italiana y alemana, respectivamente, –y con más detalle la primera, que se refiere expresamente a municipios, provincias y ciudades metropolitanas, que la alemana, que sólo alude genéricamente a las “asociaciones de municipios”–, las que reconocen estas estructuras organizativas supramunicipales básicas, de creación necesaria. Cabe de todas formas afirmar que este tipo de organizaciones supramunicipales, aunque se hallen previstas en Derecho estatal, –en el Estado Italiano se regulan sus rasgos básicos en el TUE, y en Alemania están previstas en la Constitución, aunque no en la legislación federal (que no determina concretamente cuáles son las funciones que se corresponden directamente a cada nivel de gobierno local)–, son objeto de regulación por la legislación territorial, claramente en el caso alemán, y cada vez más, en el supuesto de Italia.

Asimismo hay que poner de manifiesto que estas organizaciones supramunicipales de carácter básico, aunque se encuentren muy extendidas a lo largo del territorio estatal, no lo comprenden en su totalidad. De esta manera la planta supramunicipal nunca llega a ser definitivamente uniforme o simétrica. Este es el caso tanto de los *Kreise* en Alemania como de las provincias en Italia. En el primer supuesto, se trata de agrupaciones de municipios, un total de 429 que, aunque se encuentran presentes en todos los *Länder* alemanes, lo cierto es que no llegan a alcanzar todo el territorio del Estado. Hay municipios no integrados en los *Kreise*, pero que asumen su mismo nivel competencial. Son las *Kreisfrei Städte*: se trata de una fórmula organizativa en la que se constituyen ciertas ciudades que, conforme al Derecho de cada *Land*, alcanzan un determinado nivel de población y de capacidad para gestionar los servicios locales. En Italia, aunque las provincias se hallen extendidas por todo el territorio estatal, la nueva regulación adoptada en el Derecho estatal italiano en relación con las Ciudades metropolitanas puede poner fin a la uniformidad que hasta ahora se derivaba de la organización provincial. Así las ciudades metropolitanas que se creen pueden asumir todas las funciones que correspondían a la provincia. Estas nuevas organizaciones previstas en la Constitución italiana y configuradas, sólo a grandes rasgos, por el legislador estatal como de creación local-regional, (en el procedimiento de constitución que finaliza con la aprobación de una ley regional está prevista la participación de los municipios y de sus vecinos, mediante referéndum), pueden, en el caso de que su territorio no coincidiese con el de una provincia, provocar la delimitación de nuevas circunscripciones provinciales, o incluso la creación de una nueva.

Las diferencias entre las distintas funciones que cumplen provincias y *Kreise*, como estructuras organizativas supramunicipales básicas existentes en Italia y Alemania, no son del todo irrelevantes. En el caso italiano la provincia se configura fundamen-


talmente –y a pesar de que tenga atribuidas competencias y servicios propios de carácter supramunicipal–, como una organización territorial de coordinación y cooperación o asistencia de los municipios, mientras que en Alemania el *Kreis* es una agrupación de municipios que funciona ordinariamente en sustitución de los mismos, asumiendo competencias municipales, completándolas o compensándolas. La función de coordinación, que engloba tareas de planificación y programación, es, pues, propia de la provincia italiana y no del *Kreis* alemán; lo que se debe, seguramente, a las mayores dimensiones de la provincia con respecto a los municipios que la integran.

A pesar de las diferencias, resulta de indudable interés advertir como la similitud entre el *Kreis* y la provincia no sólo radica en su función de cooperación municipal, o en la asunción de servicios supramunicipales sino en el ejercicio de competencias estatales delegadas. En los dos sistemas se aprecia en este sentido un alto grado de interiorización de la Administración territorial. Singularmente en Alemania el *Kreis* funciona, por disponerlo así la legislación de cada *Land*, como Administración que ejerce competencias *encomendadas*, sujeta a la tutela orgánica de la Administración estatal.

En cuanto a las demás organizaciones supramunicipales se observa una gran multiplicidad en Alemania, donde, dependiendo de lo dispuesto en la Ley de cada *Land*, se forman, denominan, organizan y constituyen de manera diferente. Estas organizaciones presentan como rasgo en común que, o bien se trata de entidades compuestas por municipios pequeños y colindantes de un mismo *Kreis* cuya finalidad es la realización de tareas administrativas, el asesoramiento e incluso el ejercicio de determinadas competencias de aquellos; o bien se trata de organizaciones de nivel regional, con cometidos en sectores que trascienden el interés supracomarcal, tales como el social, cultural y sanitario.

La realización y el desarrollo de formas asociativas y de cooperación entre los municipios y demás Entes Locales ha constituido un objetivo jurídico-político tanto en el caso de Alemania como en el de Italia. En este último país se han dejado de utilizar las fusiones de municipios como medio de mejorar la eficacia en la gestión y ejecución de las competencias locales, y se ha intentado resolver este problema acudiendo a las fórmulas de cooperación intermunicipal. En Alemania, al igual que en Italia, cabe distinguir entre fórmulas de cooperación que dan lugar a la creación de una entidad y aquellas que no dan lugar a la misma. En Alemania las Corporaciones no territoriales o mancomunidades (*Zweckverbände*), se constituyen con carácter voluntario en el marco de la Ley del respectivo *Land* para ejecutar de determinadas competencias propias de los municipios de carácter prestacional. También en Italia, las uniones de municipios se crean asimismo voluntariamente en el marco del Derecho estatal y de la Ley regional, que de forma bastante acabada, delimita sus funciones, las cuales resultan ser siempre variadas. El régimen italiano en este sentido más uniforme que el alemán, pues la legislación estatal dispone de un marco normativo en el que se definen los rasgos más importantes de estos tipos de Entes

Locales de carácter instrumental. En la legislación estatal de régimen local hay una fórmula organizativa prevista para las zonas de montaña, y otra para las islas o archipiélagos italianos. En Italia además se prevé como instrumento de cooperación horizontal para una o varias tareas de competencia municipal el Consorcio, en el que además de municipios, se pueden integrar provincias y otras entidades públicas, si así hubiera resultado previsto en la legislación. Este tipo de entidad puede ser de constitución obligatoria, si así lo decide el Estado en circunstancias de especial necesidad. Lo mismo cabe decir de las fórmulas de cooperación que no dan lugar a la formación de una entidad, su regulación es netamente objeto de la competencia del Land, en Alemania, mientras que en Italia las regulan sólo las regiones especiales, en el marco de lo dispuesto por la legislación del Estado.



**LA COLABORACIÓN POLÍTICA DE LAS
INSTANCIAS TERRITORIALES SUPERIORES
CON EL GOBIERNO LOCAL**

Luis Medina Alcoz

DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

Este estudio aborda un aspecto concreto del régimen local de cuatro países de referencia (Alemania, Italia, Reino Unido y España): la participación del Gobierno local en los procesos de toma de decisiones de la Unión Europea, del Estado y de la región (o, más precisamente, *Land, Regione, Nation, Comunidad Autónoma*). Me refiero a los cauces institucionalizados para un tipo de colaboración que puede distinguirse de la de carácter administrativo.

La *colaboración administrativa* es la actuación conjunta, voluntaria y en pie de igualdad de varias administraciones públicas con el fin de coordinar el ejercicio de sus respectivas competencias. La *colaboración política* consiste en la participación de una instancia territorial en las competencias normativas de otra. En la primera encajan las técnicas de ejercicio coordinado de las funciones y servicios de las entidades locales, como la creación de estructuras organizativas estables (consorcios, mancomunidades y otras formas de Administración mixta) o la coordinación a través de convenios de carácter *horizontal* (de las entidades locales entre sí) o *vertical* (con otros niveles territoriales). La segunda se realiza a través de técnicas orgánicas o funcionales que garantizan a los Entes Locales un canal de influencia (a veces cercano a la codecisión) en la definición de los textos legislativos y las políticas de las entidades territoriales superiores. El objetivo de fondo perseguido a través de ambas formas de colaboración es similar: garantizar la cohesión institucional, así como la eficacia y la coherencia de la acción pública en un contexto propenso a la fragmentación, dada la complejidad de los intereses sociales que tutelan los poderes públicos y la multiplicación de los centros decisorios propia de Estados descentralizados. Pero la colaboración política de los Entes Locales con los poderes central y regional, a diferencia de la colaboración administrativa, conecta también con la preocupación actual de los representantes políticos por buscar nuevos “mantenimientos de legitimidad” a través del diálogo y el consenso con quienes representan los intereses que resultan afectados en los procedimientos normativos y en la definición de las políticas públicas. Enlaza de este modo con la dialéctica de los grupos de presión y el *lobbying*. Presenta, a su vez, paralelismos con la participación de las regiones en las decisiones del Estado y de la Unión Europea: La participación está empleándose últimamente en algunos Estados (España y, sobre todo, Italia) para revalorizar la autonomía, no sólo de las regiones, sino también de las entidades locales, esto es, como técnica para una descentralización consistente, no en la *transferencia* de poder del centro *hacia* la periferia, sino en la *integración* de la periferia *en* el centro. La colaboración administrativa y la colaboración política con el Gobierno local son, pues, fenómenos cercanos, pero diversos, pues sus técnicas y su razón de ser son parcialmente distintas. De ahí que hayamos optado por analizarlos separadamente, alejándonos de la tendencia tradicional de los estudios españoles en materia de relaciones interadministrativas.

El estudio no pretende describir minuciosamente los mecanismos de participación local establecidos en los ordenamientos de referencia. Partiendo de los informes

nacionales y, puntualmente, de otros datos e informaciones, el objetivo principal es poner de relieve cómo se resuelve en los Estados descentralizados seleccionados la cuestión de quién habla con quién, es decir, cómo se articula el diálogo político de los Entes Locales con las instancias políticas superiores, determinando si el Gobierno local tiene la capacidad de defenderse a sí mismo o si, por el contrario, las entidades regionales se erigen en portavoces de los intereses locales ante el Estado y la Unión Europea. Se intentará, en particular, establecer la manera en que está afectando a las relaciones de colaboración política con el Gobierno local la reciente redistribución del poder político producida en sentido resueltamente *descentralizador* en Reino Unido (*devolution* de 1998), Italia (*Legge Costituzionale 3/2001*) y España (Leyes Orgánicas de Reforma de Estatutos de Autonomía, desde 2006); y de signo parcialmente *centralizador* en Alemania (*Föderalismusreform* de 2006).

APROXIMACIÓN A LA COLABORACIÓN POLÍTICA CON EL GOBIERNO LOCAL EN ESTADOS DESCENTRALIZADOS

1. Las similitudes

Los cuatro sistemas de referencia disponen de variadas técnicas de participación local funcional (audiencias a los Entes Locales y, sobre todo, a sus asociaciones) y orgánica (a través de Colegios, foros de diverso tipo e, incluso, Cámaras Altas) en los procesos normativos que desarrollan las entidades territoriales superiores. La institucionalización de cauces de comunicación con los Entes Locales constituye un fenómeno en auge que ocupa (o empieza a ocupar) un lugar central en el régimen local de los diferentes Estados. Son varias las razones que pueden explicar el fenómeno.

1.1. El impulso municipalista

Se trata de un movimiento en gran medida impulsado por las asociaciones de Entes Locales de cada país, que reclaman en este sentido la creación de nuevos canales de influencia del Gobierno local o el perfeccionamiento de los ya establecidos. Prueba de ello es su reivindicación coincidente de "localización" de las Cámaras Altas (*Bundesrat*, *House of Lords*, *Senato* y *Senado*). La Federación de Ciudades y Municipios Alemanes (*Deutscher Städte- und Gemeindebund*) ha propuesto la integración de representantes locales en el Consejo federal (*Bundesrat*); la Asociación Nacional de Municipios de Italia (*Associazione Nazionale Comuni d'Italia*) participó activamente en la elaboración del proyecto de Reforma Constitucional que preveía la creación de un Senado federal (*Senato federale*) integrado también por miembros locales con voz, pero sin voto; Sir Simon Milton, en su primer discurso como presidente de la Asociación de Gobierno Local (*Local Government Association*) de Inglaterra y Gales, reivindicó "un lugar para el Gobierno local en una Cáma-

ra alta renovada"; y la FEMP, en su decálogo de reivindicaciones de la Carta de Vitoria, de 25 de noviembre de 2004, estableció (nada menos que) en primer lugar la integración de representantes locales en el Senado. Aunque estas iniciativas no han prosperado, sirven para dar cuenta de la importancia creciente que en todos estos países cobra la cuestión de colaboración política con el Gobierno local y del protagonismo que en este plano desempeña el asociacionismo local.

Las asociaciones municipalistas son, por lo demás, el instrumento habitualmente empleado para articular la colaboración política con el Gobierno local en todos los estados seleccionados. El nivel local es enormemente disperso y en él las asociaciones representan una referencia visible, un interlocutor posible de los intereses locales ante las instancias políticas superiores: Ellas son, en gran medida, las responsables de articular una participación local *mediata* que discurre por cauces informales de diálogo o negociación o por conductos formalizados. Respecto de estos últimos, las asociaciones tienen la responsabilidad de designar a los representantes locales de múltiples órganos sectoriales y colegios consultivos generalistas (sobre todo en Italia y España) o de responder a las consultas formuladas por el estado o la región durante la tramitación administrativa o parlamentaria de normas de interés local (en Alemania y Reino Unido, fundamentalmente). Por eso su peso político es cada vez mayor hasta el extremo de que hay acuerdos (Inglaterra y Escocia), reglamentos (Extremadura, Cantabria, País Vasco) y leyes (italianas y españolas) que reconocen a federaciones concretas como únicas interlocutoras válidas, limitándose la colaboración con otras asociaciones municipalistas o con las que, eventualmente, pudieran competir con las oficializadas. Hay incluso normas de alto rango (Estatutos de Autonomía) que crean órganos de colaboración, no con los Entes Locales, sino con sus asociaciones, en general (Aragón) o con una en particular (Valencia); o que atribuyen el estatus de interlocutor a una federación concreta (Castilla y León).

Así pues, en los cuatro estados considerados las asociaciones cumplen una encomiable función al posibilitar un diálogo político con un poder territorial amplio y diseminado; y son, en gran medida, el motor que impulsa a las instancias políticas superiores a predisponer cada vez más mecanismos de participación. Pero tales asociaciones acaban convirtiéndose en organizaciones que, en realidad, hablan por sí y no en representación estricta del mundo local. Tanto es así que, con toda probabilidad, el interés por una Cámara Alta *verdaderamente* territorial constituye, no el interés de los municipios alemanes, italianos, británicos y españoles, sino el de sus asociaciones, pues, de este modo, éstas lograrían asegurarse nuevas y más relevantes cuotas de poder. Las federaciones tienden a adoptar posiciones unitarias, poco expresivas de la diversidad real de los intereses de los Entes Locales que representan. Incluso cuando hay asociaciones distintas para cada tipo de ente local (Alemania, Italia), éstas suelen hacer frente común, sin que trasciendan las diferencias materiales que separan a los municipios de las provincias; a las grandes urbes de los municipios de pequeñas dimensiones. Por lo general, recelan de los planteamientos concretos favorables a una distribución diferenciada de competencias y recursos, que es una exigencia apremiante de estados que quieran ser verdaderamente eficaces aplicando cabalmente

el principio de subsidiariedad. Puede decirse que, por lo general, no están contribuyendo particularmente en este punto a promover respuestas más matizadas que la de la invocación mera de la idea abstracta de que el nivel más próximo al ciudadano es el generalmente idóneo para la gestión de los asuntos públicos.¹

1.2. El impulso regional y estatal

Los propios gobiernos y legisladores estatales o regionales se muestran cada vez más proclives a la instauración de canales de colaboración política por diversas razones. Asegurando una posibilidad de influencia a los gobiernos locales en los procesos decisorios de las entidades territoriales superiores pueden conseguir: incrementar la legitimidad de las decisiones participadas (democracia participativa); facilitar su aplicación (eficacia); obtener elementos unificantes que contrarrestan los efectos atomizadores consubstanciales a la descentralización política (lealtad institucional y colaboración); o ensanchar el ámbito de actuación local, que no queda ya reducido a las competencias propias de las entidades locales (autonomía local).

En general, los diferentes estados han desarrollado la participación del Gobierno local de un modo asombrosamente cercano a la de los grupos de intereses. Están encauzando la primera a través de los mecanismos tradicionalmente previstos para la segunda (audiencias en Reino Unido y Alemania; órganos consultivos en España y en Italia). Quizá la mayor debilidad del poder local frente al poder regional explica el fenómeno. Las entidades regionales disponen de cada vez más poder, dado el auge de las políticas descentralizadoras, y, consecuentemente, participan a través de mecanismos de participación mucho más penetrantes y complejos que el informe evacuado por un órgano consultivo o la consulta previa a la aprobación de una norma (p. ej, la integración en instituciones fundamentales del Estado). En cambio, las entidades locales disfrutan de cuotas de poder netamente inferiores y participan en los procedimientos normativos de las instancias superiores a través de los menos sofisticados y más débiles mecanismos, forjados inicialmente para la integración de intereses privados. De algún modo, su posición en el proceso normativo es más parecida a la de los grupos de presión que a la de los *Länder*, *Nations*, *Regioni* o Comunidades Autónomas. Por lo demás, no puede perderse de vista otro elemento que acentúa el paralelismo. Los grupos sociales y los Entes Locales, a diferencia de las regiones, necesitan normalmente organizaciones representativas (asociaciones privadas) para canalizar su intervención en los procesos normativos. El "poder social" y el poder local son poderes fragmentados que requieren de *intermediarios* para influir en la elaboración de las normas. Los Entes Locales afiliados son poderes públicos y los dirigentes de sus asociaciones, cargos políticos, pero las federaciones se comportan como auténticos *lobbies* y, por tanto, de manera no disímil a los grupos representativos de intereses económicos o sociales: el representante local que elabora un informe ante las instituciones

1 Roberto Bin ha desarrollado estas críticas en relación con las asociaciones italianas de Entes Locales en "Le prassi...", op. cit., pp. 689-706.

de la región o del Estado o que discute una medida con el Gobierno en el seno de un órgano de colaboración parece estar vinculado a un mandato, más de carácter sindical (de responsabilidad ante la asociación), que de carácter territorial (de responsabilidad frente al ente formalmente representado). Parece así que la dialéctica de la democracia participativa incide especialmente en el fenómeno de la participación local.

No obstante, la impresionante potenciación de los mecanismos de colaboración política con el Gobierno local en algunos estados puede interpretarse como un acercamiento progresivo (asentado en la ideología de la descentralización) a las técnicas y modelos de la participación de las regiones con correlativo alejamiento de las técnicas y modelos de la participación de grupos (basadas en la lógica de la democracia participativa). Es el caso de Italia, que, en razón de su penetrante Reforma Constitucional (2001), ha previsto órganos representativo-locales cuya composición no está enteramente abandonada a las federaciones de Entes Locales y con capacidad (parcial) de bloqueo, inspiradas en alguna medida en el *Bundesrat* alemán. Si a través de éste los *Länder* pueden impedir la aprobación de determinadas leyes, los Entes Locales de algunas regiones italianas pueden hacer lo propio si la Asamblea territorial no alcanza un amplio consenso (mayoría cualificada) para aprobar el texto en contra del criterio del *Consiglio delle Autonomie Locali* [l §§ 298-300]. En España, las reformas de signo descentralizador movilizadas por los nuevos estatutos están potenciando igualmente la participación local, pero con una intensidad notablemente menor. En todo caso, se observa una tendencia, evidente en los estudios doctrinales, a captar los nuevos consejos locales estatutarios como instrumentos que realizan una colaboración fuerte, más en consonancia con las técnicas de participación autonómica en los asuntos estatales (y la dinámica de la descentralización) que con los mecanismos de la participación de grupos (y la dialéctica de la democracia participativa).²

-
- 2 Uno de los máximos expertos españoles en régimen local, el profesor Tomàs Font i Llovet, cultiva esta nueva perspectiva, bajo el signo del Derecho italiano; y, probablemente, ha influido directamente en la decisión de incluir normas de participación local en los nuevos Estatutos de Autonomía ("El Gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías", en *Anuario del Gobierno Local 2004*, 2005, pp. 13-40; "El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía", *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEPC, Madrid, 2006, pp. 11-39). El profesor Marc Vilalta Reixach es autor del trabajo más amplio y articulado que se ha escrito bajo esta óptica, también con notables influencias de la participación local cisalpina: *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los Entes Locales en las Comunidades Autónomas*, Iustel, Madrid, 2007. La monografía desarrolla los planteamientos fuertemente autonomistas y favorables a una amplia participación local incluidos en un trabajo anterior ("Nuevas formas de participación de los Entes Locales: el Consejo de Gobiernos Locales", *REAF*, 2/2006, pp. 225-264). Los dos autores citados han elaborado conjuntamente, a su vez, un artículo, también imbuido de una ideología favorable al fortalecimiento de la participación local con correlativo acercamiento a las técnicas de la participación autonómica en las decisiones del Estado: "Los diferentes modelos de participación local en los nuevos Estatutos de Autonomía", *REAF*, núm. 8, abril 2009, pp. 192-225. Y, junto a Francisco Toscano Gil, el segundo de los profesores citados ha publicado, también bajo este signo, "El Consejo Andaluz de Concertación Local: una oportunidad perdida para la autonomía local en Andalucía", *RAAP*, 70/2008, pp. 97-130.

Pero la potenciación de la participación local obedece en ocasiones a razones menos confesables. Así, cuando en tiempos recientes los gobiernos y legisladores establecen nuevas técnicas de participación (p. ej., en Escocia, el régimen de consultas del *Partnership* de 2001, incumplido en relación con importantes leyes de interés local; en España, la Conferencia de Ciudades, foro legalmente previsto en 2003, pero inexistente en la práctica), su objetivo real es, a veces, generar la impresión de que se potencia la autonomía local y, con esto, disimular la falta de voluntad política para adoptar las medidas estructurales y financieras que incrementarían verdaderamente esa autonomía. En este sentido, hay la tendencia a crear múltiples foros, conferencias y órganos para el diálogo y la participación que existen sólo sobre el papel, pues carecen de toda operatividad real.

1.3. El impulso europeo

Las organizaciones supranacionales de ámbito europeo (Consejo de Europa y Unión Europea) representan también un factor dinamizador del fenómeno de la participación local. La Carta Europea de Autonomía Local, aprobada por el Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985 y ratificada por los cuatro países de referencia, instiga a los Estados signatarios a abrir sus procesos decisorios al mundo local. Así, el artículo 4 dispone que “las entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afecten directamente”. Por su parte, dentro del Consejo de Europa, el Congreso de Poderes Locales y Regionales (CPLR) (asamblea política bicameral, compuesta por una Cámara de poderes locales y otra de poderes regionales, integradas, respectivamente, por mandatarios locales y regionales de los 47 Estados miembros) ha insistido particularmente en la importancia de la participación local [Recomendación 1(1994)], reprochando a España, en particular, el escaso dinamismo de sus relaciones Entes Locales-Comunidades Autónomas [Recomendación 121 (2002)].

A su vez, la Comisión de la Unión Europea también fomenta la colaboración política de los Estados miembros con sus gobiernos locales. Prueba de ello es el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea de 27 de julio de 2000, donde se afirma que “las regiones y ciudades sienten a menudo que, a pesar de su creciente responsabilidad en la aplicación de las políticas comunitarias (...), los gobiernos nacionales no siempre asocian en suficiente medida a los Entes Locales y regionales en la preparación de sus posiciones sobre políticas comunitarias”; y, sin embargo, “cada Estado miembro debe establecer mecanismos adecuados para organizar amplias consultas en el marco del examen y aplicación de las decisiones y políticas europeas que revistan una dimensión territorial. El proceso de decisión política de la Unión Europea y, en particular, su calendario deberían permitir a los Estados miembros tener en cuenta la experiencia regional y local, y extraer las debidas conclusiones”. A su vez, dentro de la Unión Europea, también el Comité de las Regiones (establecido en el art. 198 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea) favorece que los Estados miembros articulen mecanismos internos para la colaboración con

los gobiernos locales.³ En su Resolución de 14 de noviembre de 2001 sobre “La preparación del Consejo Europeo de Laeken y el desarrollo de la Unión Europea en el marco de la próxima Conferencia Intergubernamental de 2004 ha declarado que “los entes municipales deberían tener una mayor participación en el proceso decisorio europeo en el marco de las delegaciones nacionales en el Consejo”.

Así pues, las organizaciones supranacionales de ámbito europeo (Consejo de Europa, Unión Europea) y, muy en particular, sus Asambleas representativas de entidades locales demuestran una particular preocupación por promover la participación local, no sólo en la elaboración de la legislación y los documentos europeos, sino también en los procesos decisorios internos. Se trata de una preocupación en parte justificada, pero debe contextualizarse adecuadamente: la reivindicación de mayores cotas de participación local proviene de asambleas cuyos miembros locales “militan” en el movimiento municipalista liderado por las asociaciones de entidades locales. Si éstas sitúan la cuestión de la participación local entre sus prioridades, algo tiene que ver el dato de que su función fundamental consiste, justamente, en instrumentar esta participación: una de las tareas primordiales de las federaciones es, justamente, representar a los Entes Locales directamente en las instancias políticas superiores o en la pléyade de órganos representativo-locales constituidos, no sólo en el ámbito europeo, sino también en los niveles central y regional. Por eso, con toda probabilidad, los municipios y provincias no adjudican a la participación local la importancia que le asignan sus asociaciones, para las que, a la postre, mayor participación significa más poder.

En cualquier caso, la existencia misma del Congreso de Poderes Locales y Regionales y del Comité de las Regiones constituye un fuerte acicate para la creación de canales de influencia que permitan a los gobiernos locales expresar su posición durante la tramitación de normas regionales o estatales que les afectan. Resultaría paradójico que las entidades locales pudieran participar en la actividad y en las políticas del Consejo de Europa y de la Unión Europea a través de esas Cámaras y que, sin embargo, carecieran de mecanismos para hacerlo en las políticas internas de carácter regional o estatal. Con todo, hay que tener en cuenta que la integración de mandatarios locales en el Comité de las Regiones se debe, más que a una particular sensibilidad con el

3 Los Entes Locales de todos los Estados seleccionados tienen representación en el Comité de las Regiones. De los 24 integrantes de la delegación alemana, 3 son *Gemeinden* elegidos por la *Kommunalen Spitzenverbände*; de los 24 de la delegación italiana, 5 son representantes provinciales propuestos por la *Unione delle Province Italiane* y otros tantos son representantes municipales presentados por la *Associazione Nazionale dei Comuni Italiani*; de los 24 de la delegación británica, 7 son representantes ingleses propuestos por la *Local Government Association*, 2 representantes escoceses presentados por la *Convention of Scottish Local Authorities*; 1 es representante norirlandés propuesto por la *Northern Ireland Local Government Association*; y otro es representante galés propuesto por la *Welsh Local Government Association*; y de los 21 miembros de la delegación española, 4 son representantes locales propuestos por la Federación Española de Municipios y Provincias.

mundo local, a la circunstancia de que no todos los Estados miembros tienen estructuras territoriales complejas ni reconocen la autonomía política de sus regiones. Los orígenes (preocupación de los *Länder* por asegurar su intervención de las políticas comunitarias) y la denominación (*Comité de las Regiones*) del órgano ponen de manifiesto hasta qué punto, también en la Unión Europea, es mucho mayor la preocupación por entablar un diálogo político con las regiones que con los Entes Locales.

2. Las diferencias

Así pues, un variado juego de factores explica que, en la actualidad, la colaboración política con el Gobierno local sea una preocupación compartida en los cuatro sistemas. Pero la intensidad y los mecanismos de esa colaboración política son muy distintos. Y es que el arraigo y la variedad de las asociaciones municipalistas varían al igual que la planta de la Administración local, la posición constitucional de los Entes Locales, las dinámicas cooperativas desarrolladas y la estructura territorial del Estado.

2.1. El número y el arraigo de las asociaciones de Entes Locales

No hay una federación que aglutine a Entes Locales de *todo* el Reino Unido; hay sólo las asociaciones de Inglaterra y Gales (*Local Government Association*, de la que forma parte la *Welsh Local Government Association-Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru* con plena autonomía en los asuntos relacionados con Gales), Escocia (*Convention of Scottish Local Authorities*) e Irlanda del Norte (*Northen Ireland Local Government Association*) [RU §§ 179, 183, 187]. En España, además de las asociaciones de ámbito territorial, hay la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Sin embargo, es la *única* asociación de Entes Locales de ámbito nacional existente por lo que difícilmente puede expresar la variedad y riqueza de intereses de un entorno tan heterogéneo como el local. La ausencia de mejores cauces de representatividad local en España es un problema estructural que no se plantea, al menos con la misma intensidad, en Alemania y en Italia. Estos dos países, en los niveles tanto regional como estatal, disponen de una pluralidad de asociaciones que aglutinan Entes Locales según su tipo (municipio, provincia, comarca, comunidades de montaña) y población (ciudades, pequeños municipios); y que participa en las actividades normativas de las diferentes instancias políticas. Sólo a nivel nacional, hay en Alemania las federaciones siguientes: *Deutscher Städte- und Gemeindebund* (Federación Alemana de Ciudades y Municipios), *Deutscher Städtetag* (Dieta de las Ciudades Alemanas), *Deutscher Landkreistag* (Dieta de las Comarcas Alemanas) y *Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände* (Asociación Federal de Organizaciones Centrales Representativas) [A § 201]. En Italia: *Associazione Nazionale Comuni d'Italia* (ANCI), *Lega delle Autonomie Locali* (LAL), *Unione Province d'Italia* (UPI), *Unione Nazionale di Comuni*, *Comunità ed Enti Montani* (UNCCEM) y *Associazione Nazionale Piccoli Comuni d'Italia* (ANPCI) [I §§ 253-254].

Por lo demás, varias de estas asociaciones tienen larga tradición, amplio arraigo y regímenes ciertamente sofisticados. Así, en particular, la ANCI, constituida a princi-

pios del Siglo XX, dispone hoy de un complejo orgánico expresivo de la heterogeneidad local, refinadas técnicas de financiación y funcionamiento, además de una densa red de relaciones con las ANCI-regionales a las que integra en régimen de autonomía, pero con intensos controles [I §§ 253-258]. A su vez, en el seno de la ANCI se atribuye un estatus peculiar a las asociaciones de la Provincia Autónoma de Bolzano (*Consorzio dei Comuni e della Provincia di Bolzano-Sudtiroler Gemeindeverband*), de la región autónoma de Valle de Aosta (*Consorzio degli Enti locali della Valle d'Aosta-Consortium des Collectivités locales de la Vallée d'Aoste*) y de la provincia de Trento (*Consorzio dei Comuni della Provincia di Trento*). En cambio, la FEMP, aparte de ser la única asociación de ámbito nacional y agrupar a entes de todo tipo (Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares) y población (desde ciudades de más de dos millones de habitantes hasta pueblos de menos de cien), es ciertamente joven (se constituyó hace menos de treinta años de la mano del entonces alcalde de Madrid, Enrique Tierno Galván), dispone de un complejo orgánico menos perfilado y no integra en su estructura a las federaciones territoriales, con las que, a lo sumo, suscribe convenios de colaboración.

2.2. El número y la variedad de Entes Locales

La planta de la Administración local de los Estados considerados es ciertamente diversa; y tanto más difícil es una colaboración política *real* con el Gobierno local cuanto mayor es el número y la variedad de entidades locales, pues mayores son las dificultades para asegurar su adecuada representación.

Alemania y, sobre todo, Reino Unido han articulado penetrantes medidas de fusión de las que ha resultado un número contenido de Entes Locales con población equilibrada: los más de 82 millones de habitantes del primero se distribuyen en un total de 15.000 municipios; y los 60,5 millones del segundo se organizan en tan sólo 522 colectividades locales [A § 92; RU § 47]. En cambio, Italia y, especialmente, España disponen de un amplísimo número de municipios, la mayor parte de escasas dimensiones poblacionales: más de 8000 municipios para 60 y 46 millones de habitantes, respectivamente [I §§ 90-92]. Sin duda, esto determina que la participación local sea menos *real* y *efectiva*, lo que es tanto más evidente cuanto mayor es la altura de la instancia política con la que se articula la relación de colaboración. Porque, en línea de principio, resulta más sencillo asegurar la adecuada representación local en el nivel regional que en el ámbito estatal, donde el número y la heterogeneidad de los Entes Locales que debe representarse es mucho mayor; y, por lo mismo, es más factible entablar relaciones con sujetos *verdaderamente* portadores de intereses locales en el nivel estatal que en el marco de la Unión Europea. Puede afirmarse, consecuentemente, que la ausencia de un replanteamiento de la planta de la Administración local en España y en Italia produce efectos perniciosos también en materia de colaboración política, no sólo a la hora de organizar la financiación y prestación de servicios.

Con todo, el número de Ayuntamientos italianos con menos de 500 habitantes es sólo de 819, es decir, un 10% de toda la planta municipal [I § 90]. Además, la multipli-

cidad de asociaciones italianas de Entes Locales y el esfuerzo del legislador cisalpino por aquilatar adecuados criterios de representación en los órganos de colaboración (Conferencia Estado-Regiones-Ciudades y, sobre todo, Consejo de Autonomías Locales) mitigan en parte la dificultad de afrontar la representatividad de un mapa tan fragmentado [I §§ 253-254, 269, 272, 292-295]. Pero en España casi la mitad de los municipios no alcanza los 500 vecinos. Además, nuestro país carece de ese pluralismo asociativo y de esos criterios representativos, por lo que puede legítimamente ponerse en entredicho la idoneidad de nuestros cauces de participación local indirecta (CNAL, CSAL, entre otros) para expresar verdaderamente las *opiniones* (en plural) del Gobierno local.

2.3. La posición constitucional del gobierno local y la garantía constitucional o estatutaria de mecanismos de colaboración política

La participación local tiende a captarse como un elemento definitorio de una autonomía local garantizada tanto por la Constitución como por la norma de cabecera de los ordenamientos regionales (*Landesverfassung, Statuto della Regione, Estatuto de Autonomía*) en Alemania, Italia y España. No así en Reino Unido.

La autonomía local salvaguardada en aquellos tres países se refiere, no sólo a un núcleo mínimo de competencias propias, sino también a la participación en el ejercicio de las ajenas. Así, en particular, las Constituciones de algunos *Länder* reconocen derechos de audiencia a las federaciones de Entes Locales ante el *Landtag* o Parlamento territorial [A § 80]; y la norma suprema de la República italiana, después de una reforma reciente (2001), obliga a las regiones a crear en sus normas de cabecera un órgano que, compuesto por mandatarios locales, centraliza las relaciones de las regiones con las entidades locales: *Il Consiglio delle Autonomie Locali* [I § 280]. A su vez, en España, los Estatutos de Autonomía recientemente aprobados y los que están en tramitación prevén técnicas de participación local que pueden marcar un punto de inflexión en los desarrollos hasta ahora producidos en las relaciones de colaboración política de las entidades locales con las Comunidades Autónomas.

En cambio, los Entes Locales británicos carecen de garantías semejantes [RU § 26]. Dada la singularidad político-constitucional del Reino Unido, no hay una "garantía constitucional" de la autonomía local, sin que puedan asimilarse a ella los muy genéricos límites derivados de la doctrina del *ultra vires*. De hecho, las mayorías parlamentarias del momento alteran la planta de la Administración local y transforman el régimen local sin sujeción a ningún género de parámetro supralegal. Consecuentemente, no existen en Gran Bretaña cauces de colaboración política que disfruten de una garantía constitucional o estatutaria como la examinada. La participación local carece así de relevancia constitucional, por más que esté prevista en la Carta Europea de la Autonomía Local. Hay, sin embargo, la particular previsión de la *Governement of Wales Act 2006* (establecida inicialmente en la homónima de 1998), que

obliga a la Asamblea Nacional de Gales a “apoyar y promover el Gobierno local en Gales” y, en particular, a consultar a los Entes Locales sobre las iniciativas legislativas que les afectan. Se trata de lo más parecido que hay en todo el sistema británico a una garantía de la autonomía local, y explica, en parte, las intensas relaciones mantenidas en esta nación entre los Entes Locales y el ente regional.

Con todo, la conexión entre autonomía local garantizada y participación local no puede agotarse en un plano puramente formal. Es preciso estar a la intensidad del poder *realmente* ejercido por los Entes Locales, que no se corresponde necesariamente con la intensidad de la autonomía constitucionalmente reconocida. Probablemente, los Entes Locales que disponen de autonomía *real* y recursos suficientes tienen mayor capacidad de influencia que los más débiles por la sencilla razón de que la existencia de una negociación verdadera requiere un cierto equilibrio de poder entre los interlocutores; si no lo hay, la instancia superior será menos proclive a la negociación y más a la imposición unilateral. Por eso la capacidad de influencia en las políticas autonómicas de las provincias (que no disponen de cauces particularizados o, si los tienen –Consejos de provincias– son escasamente operativos) es, probablemente, mucho menor que la de los Consejos y Cabildos insulares (que intervienen en comisiones parlamentarias creadas al efecto); y, por lo mismo, en el seno de cada uno de los Estados seleccionados, la efectividad y la intensidad de la participación será mayor en el caso de las grandes urbes y capitales que en las localidades rurales y pequeños municipios. Consecuentemente, por encima de las garantías *formales* de la autonomía local y de cauces de comunicación, las competencias, los recursos y la fuerza real de los Entes Locales afectan al grado y la intensidad de la participación.

2.4. Las dinámicas cooperativas

El nivel de colaboración multinivel es, en el plano de los hechos, muy desigual. Alemania e Italia disponen de una envidiable tradición cooperativa en el marco de la cual se insertan sus razonablemente operativos mecanismos de participación local. En cambio, es doctrina pacífica que el Estado de las Autonomías adolece de un grave déficit en este plano, lo que explica, al menos en parte, por qué la mayor parte de los mecanismos de colaboración política con el Gobierno local existen sólo sobre el papel. Hay datos en alguna medida expresivos de esta tendencia.

Sólo entre 2005 y 2006 la *Conferenza Stato-Regioni-Città e Autonomie Locali* se ha reunido en 31 ocasiones y ha producido 110 informes, 39 convenios y 23 designaciones. En cambio el órgano tripartito de colaboración disponible en España, la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales (CSAL), ha celebrado en ese periodo únicamente 2 sesiones, más 3 de su Comisión de directores generales responsables en materia de Administración Local (CDGAL), sin aprobar ningún informe o acuerdo y discutiendo básicamente cuestiones de orden interno. La actividad de la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL) se cifra también en números muy lejanos de los del colegio italiano: en esa franja se ha reunido en pleno 4 veces para

aprobar 2 informes; y sus subcomisiones han celebrado 7 sesiones, adoptando 4 informes.⁴

Por su parte, las regiones italianas están empezando a colaborar políticamente con los Entes Locales a través de los nuevos *Consigli di Autonomie Locali* (CAL). Aún es pronto para saber si en el plano de los hechos esta fórmula orgánica va a ser el cauce ordinario de participación local. Pero hay indicios de que esto es ya así al menos en algunas regiones. En el periodo acotado, el Consejo de Autonomías Locales de la Región Toscana ha celebrado 15 sesiones para aprobar 98 informes (44 sobre textos legales y 33 sobre borradores reglamentarios). En España no hay datos de la mayor parte de los órganos autonómicos representativo-locales, lo que es seguramente expresión de la ausencia radical de actividad. Los hemos encontrado, no obstante, en relación con la Comisión de Gobierno Local de Cataluña y, aunque expresan un nivel de colaboración mayor que el de sus equivalentes estatales, sólo en parte se aproximan a los del órgano toscano: en el mismo lapso se ha reunido en 18 ocasiones, ha emitido (creo) 6 informes sobre disposiciones legales y ha discutido (aparentemente) 49 proyectos reglamentarios (decretos y órdenes) y 36 anteproyectos legales. Si se adopta como referencia el curso 2007 y se extiende la comparación a otros Consejos de Autonomías Locales la distancia es aún mayor: el CAL de Toscana celebró 9 sesiones y aprobó 56 informes (25 sobre iniciativas legales y 10 de reglamentos) y el de Friuli-Venecia Julia se reunió 24 veces, pronunciándose sobre un total de 68 borradores normativos (21 proyectos de ley; 6 propuestas de ley; y 41 proyectos de reglamento). En cambio, el número de sesiones (6) y de informes emitidos (17) en ese año por parte de la Comisión de Gobierno Local de Cataluña es mucho menor.⁵

Ciertamente, el número de sesiones y de informes producidos son indicadores imperfectos del grado de colaboración materialmente alcanzado. Nada dicen en torno

4 Tomo estos datos de documentos elaborados por los Gobiernos italiano y español. El documento referente a la Conferencia Estado-Regiones-Ciudades y Autonomías Locales puede consultarse en: <http://www.statoregioni.it>. La relación de las sesiones y actividades de la CSAL y la CNAL se halla en la página web del Ministerio de Política Territorial: <http://www.map.es>.

5 Los datos referentes a la Comisión de Gobierno Local se hallan en las memorias anuales del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales (o de Gobernación y Administraciones Públicas) publicadas por la Generalidad de Cataluña entre 2001 y 2008 (disponibles en <http://www.gen-cat.cat/>). Allí consta el número de sesiones y los "asuntos tramitados" en ellas. Pero no se indica si hay informes resultantes de esa tramitación. Sólo las memorias de los años 2006 y 2007 cifran los informes emitidos sobre "disposiciones legales" (6 y 17, respectivamente). El número de sesiones e informes del Consejo de Autonomías Locales de Toscana en el año 2005 se contabiliza a partir de la información de actividad proporcionada por la página Web oficial del órgano: <http://www.consiglio-autonomie.it/>. Allí se encuentran dos excelentes memorias de las que tomo los datos referentes a 2006 y 2007: *Rapporto annuale di attività 2006*, Consiglio delle Autonomie Locali, Firenze, 2007, y *Rapporto annuale di attività 2007*, Consiglio delle Autonomie Locali, Firenze, 2008. Para el CAL de Friuli-Venecia Julia empleo otra memoria igualmente excelente: *Rapporto annuale di attività 2007*, Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali, Servizio Consiglio Autonomie locali Udine, 2008, disponible en <http://consiglioautonomie.regione.fvg.it/>.

a la mayor o menor disponibilidad de las instancias superiores a ponderar y, en su caso, acoger las recomendaciones y sugerencias que elevan los Entes Locales (o, con más frecuencia, sus asociaciones) a las instancias central o regional. Pero creo que la conclusión resultante de que la participación local es mucho más intensa en Italia que en España es bastante segura. Y son más los signos expresivos.⁶ Uno particularmente significativo es que en Italia los propios órganos representativo-locales muestran una preocupación por analizar el impacto de sus decisiones en las tareas normativas del Gobierno y la Asamblea de la que no hay rastros en España. Son ciertamente interesantes los estudios realizados en este sentido por los Consejos de Autonomías locales friulano y toscano. Advierten de la dificultad de un cálculo de este tipo, sobre todo por el carácter extremadamente genérico de muchas de las recomendaciones y porque los informes versan muchas veces sobre iniciativas legislativas todavía en tramitación. Pero, con estas cautelas, arrojan la conclusión de que las sugerencias y condiciones que a veces contienen los informes son atendidas en una serie nada desdeñable de casos.⁷

2.5. La estructura territorial del Estado y la distribución de competencias en materia de régimen local

Los países considerados disponen de muy diferentes estructuras territoriales y atribuyen a los entes regionales diferentes grados de responsabilidad en la definición del ordenamiento local. El nivel de descentralización del poder es variable, lo que afecta

6 La estupenda monografía de Marcos Almeida Cerredá proporciona múltiples muestras: *Gli accordi tra pubbliche amministrazioni nell'ordinamento locale*, Bononia University Press, Bologna, 2004.

7 Conforme a la memoria de actividad desarrollada durante 2007 (reseñada), el recién creado CAL de Friuli-Venecia Julia tramitó un total de 64 solicitudes de acuerdos en relación con actos administrativos y normativos (*intese y pareri*). En 55 casos adoptó acuerdo favorable y en 9 no emitió decisión alguna por falta de mayoría suficiente. Los acuerdos fueron favorables con observaciones o propuestas de reforma en 24 ocasiones y sin ellas en 31. La memoria incluye un análisis del impacto del CAL en la actividad normativa de la Región, advirtiendo de las dificultades que ello entraña. Del total de observaciones formuladas, 2 fueron íntegramente acogidas (15%), 19 parcialmente recibidas (70%) y 4 completamente desoídas (15%). Las Memorias de actividad de los años 2007 y 2006 del CAL de Toscana (reseñadas) se refieren al contenido, grado de consenso e impacto de los informes. Los 56 elaborados en 2007 fueron adoptados por unanimidad, salvo uno (referente a una Ley de Gestión de Residuos), aprobado por mayoría. Todos ellos son favorables, aunque algunos incluyen recomendaciones (8), condiciones (2) o indicaciones de ambos tipos (2). De los 56 adoptados, 11 se refieren a iniciativas normativas todavía no aprobadas. De los 45 restantes, sólo 10 establecen recomendaciones (6) o condiciones (6). Y la Memoria afirma que las instituciones regionales han acogido 2 de las primeras y 1 de las segundas. Advierte, no obstante, de la dificultad de verificar este último dato, sobre todo en relación con las recomendaciones, habida cuenta de su carácter genérico y de futuro: suelen ser peticiones indefinidas de intervenciones o medidas. Por lo demás, todos estos datos son similares a los del año anterior. Salvo tres, todos los informes fueron aprobados por unanimidad del CAL de Toscana en 2006. Los 42 aprobados fueron favorables (25 enteramente; 13 con recomendaciones; y 4 con condiciones). Y acogieron 1 condición y 2 recomendaciones del total de 5 y 17 (respectivamente) establecidas en 10 de los 26 informes que tuvieron por objeto medidas cuyo *iter legis* ya había finalizado al tiempo de la elaboración de la Memoria.

de manera decisiva a los canales de participación. En el sistema federal alemán las entidades locales se integran en la estructura territorial de los *Länder*, con quienes se relacionan preferentemente. A su vez, antes de la *devolution*, no existían poderes regionales en el Reino Unido por lo que los Entes Locales se relacionaban únicamente con el Gobierno británico y el Parlamento de Westminster. Los sistemas regional y autonómico de los ordenamientos italiano y español, respectivamente, han dado prioridad, históricamente, a las relaciones de los Entes Locales con el Estado, dado su papel esencial en la definición del régimen local; pero, al igual que en Reino Unido y como consecuencia de las tendencias descentralizadoras recientes, cada vez son más y más relevantes los cauces de participación local en asuntos regionales. Estos aspectos se analizan con mayor detenimiento a continuación.

LOS MODELOS DE COLABORACIÓN POLÍTICA CON EL GOBIERNO LOCAL

En los Estados descentralizados, la cuestión de la participación local remite a una pregunta fundamental, íntimamente ligada con la estructura territorial del Estado: ¿quién debe hablar con quién? La cuestión es cómo debe articularse el diálogo de los Entes Locales con las demás instancias políticas; y si, en tal diálogo, los Entes Locales tienen capacidad para defenderse a sí mismos o si, por el contrario, tal defensa corresponde a una entidad política intermedia erigida en portavoz ante la superior. Pueden delinarse tres concepciones que brindan soluciones muy distintas al problema planteado.

Hay un *modelo de relación secuencial*, que atribuye a la entidad regional la competencia para representar en las instancias estatales los intereses de las locales. Los Entes Locales intervienen en los asuntos de competencia estatal que les afectan sólo indirectamente a través de la región que los integra y representa y que funciona como portavoz de los intereses locales. Por eso este modelo pone el énfasis en los cauces de colaboración del ente local con la autoridad regional, pues ésta debe conocer y representar los intereses locales ante el Estado. En este sistema, el ente regional dispone de amplísimas competencias para regular el régimen local, por lo que constituye el nivel que más puede incidir en los intereses locales y, por tanto, el que más debe abrir sus procesos decisorios al mundo local. Se trata de un modelo coherente con la *teoría política del federalismo*, según la cual la instancia política inferior contribuye a formar la voluntad de la instancia política superior: Si los entes federados deben participar en la formación de la voluntad de la federación, los Entes Locales deben participar en la formación de la voluntad de los entes federados. El modelo de relaciones secuenciales es el prevalente en Alemania.

El modelo que acaba de describirse realiza una relación en cascada ELL-regiones-Estado. Pero cabe también el desarrollo de relaciones secuenciales en sentido

descendente (municipios-provincias-regiones); y en sentido *ascendente* (regiones-Estado-entidad supraestatal). En las primeras, la provincia se convierte en la interlocutora de los intereses municipales ante la región. De este modo, las relaciones entre el poder municipal y el regional están necesariamente mediatizadas por un ente intermedio, que recaba las demandas municipales y representa los Ayuntamientos ante las instituciones de la región.⁸ El modelo asigna consecuentemente una relevante función de interlocución al nivel provincial y acierta a organizar un sistema de representación de un conjunto muy amplio y fragmentado de sujetos sin la mediación necesaria de las federaciones de Entes Locales. Es una suerte de *federalismo provincial* traducido en el establecimiento de una secuencia participativa más: Los municipios intervienen en la formación de la voluntad del ente intermedio; éste hace lo propio en la de la región; y ésta realiza otro tanto ante el Estado. En las relaciones secuenciales de sentido ascendente, las regiones no participan en la formación de la voluntad del ente supraestatal sino a través del Estado, mediador necesario y responsable de llevar y defender los intereses regionales ante las instancias supraestatales. La variante descendente no ha sido desarrollada en ninguno de los ordenamientos de referencia;⁹ únicamente la región especial italiana de Trentino-Alto Adigio ha adoptado un sistema asimilable, y sólo en alguna medida.¹⁰ En cambio, la secuencia ascendente es clásica en las relaciones con las

8 Entre nosotros, se ha referido a las potencialidades representativo-municipales de la provincia, Vilalta Reixach, *op. cit.*, pp. 145-146.

9 Téngase en cuenta que el Consejo de Estado, en el Informe sobre modificaciones de la Constitución española presentado en 2006 a instancias del Gobierno, ha planteado la posibilidad de una apertura del Senado a los Entes Locales a través de las provincias: "puede ser aconsejable tener en cuenta a las provincias a fin de decidir el número de Senadores. Esta toma en consideración refleja la evolución política del Estado de las Autonomías y valora la concepción de aquéllas como agrupaciones de municipios". Por otra parte, algunas islas y provincias (o Diputaciones forales) se integran a veces en órganos que realizan una colaboración específica entre las Comunidades Autónomas y el nivel local intermedio (Comisión General de Cabildos de Canarias; Comisión General de Consejos Insulares de Baleares; Consejos de Provincias de Andalucía –suprimido–, Castilla-La Mancha y Castilla y León) o disponen de delegaciones separadas dentro de los colegios de participación local (Comisión Municipal de Euskadi). Pero las comunidades que han adoptado esta medida, al propio tiempo, han creado (o previsto la creación de) mecanismos que articulan relaciones directas entre los municipios y el ejecutivo autonómico (Comisión de Administración Territorial de Canarias, llamada a desaparecer o a transformarse en el Consejo Municipal previsto en la propuesta estatutaria; Asamblea Municipal de Baleares; Consejos de Municipios de Andalucía –suprimido–, Castilla-La Mancha y Castilla y León) o establecen una delegación para los Ayuntamientos junto a la específica del ente intermedio (Consejo Municipal de Euskadi).

10 Sus dos Provincias Autónomas (Trento y Bolzano) tienen una muy amplia capacidad legislativa conforme a sus respectivos Estatutos y cada una dispone, a su vez, de un Consejo de de Autonomías Locales (llamado *Consiglio dei comuni* en Bolzano) representativo de los municipios de sus territorios respectivos. Si en las demás Regiones italianas este Consejo se ubica en el nivel regional y centraliza las relaciones de todos los Entes Locales con la Región, en Trentino se han creado en el nivel provincial. Ni el Estatuto especial ni la legislación de Trentino-Alto Adigio prevén cauces de interlocución directa de los Entes Locales con la Región, que, aunque ha perdido buena parte de sus competencias normativas en beneficio de las Provincias Autónomas, conserva funciones legislativas en materia de régimen local (F. Cortese y S. Parolari, "La Provincia di Trento e la riforma ammi-

Comunidades Europeas, inicialmente configuradas como una Unión de Estados: la estructura institucional diseñada por los Tratados fundacionales contemplaba como sujetos a los Estados, no a los entes subestatales.¹¹

Hay un *modelo de relación directa o "per saltum"* que establece un diálogo directo de las entidades locales con el Estado sin mediación ni participación de ningún tipo de las entidades regionales. Por eso este modelo fomenta las relaciones bilaterales

nistrativa dell'autonomia speciale", *feder.*, núm. 15, 2006, pp. 1-14). Consecuentemente, los Entes Locales se relacionan con su Provincia Autónoma, y son éstas las que después participan en la elaboración de los textos legales de la Región; participación que es, por lo demás, altamente determinante: En virtud de una reforma reciente (art. 4.1 Ley Constitucional 2/2001, de 31 de enero) y de un acuerdo político, la Asamblea de la Región es la suma de las Asambleas provinciales (art. 25 Estatuto especial) y el Presidente regional es el de una de las Provincias. Pero sería un error entender que Trentino-Alto Adigio realiza enteramente el modelo de relación secuencial examinado (municipios-provincia-región-Estado). En primer lugar, porque las Provincias Autónomas funcionan, en realidad, como Regiones especiales con una importancia mucho mayor que la de la Región misma en que se integran. Prueba de ello es que sus dos Asambleas conforman la Asamblea de la Región; sus Presidentes ejercen también la presidencia regional, según un sistema de rotación; y sus competencias son mayores que las de la Región. Además, participan en la Conferencia Estado-Regiones, cuya denominación oficial es, precisamente, *Conferenza Stato-Regioni e Provincie Autonome*. El modelo descrito no se realiza estrictamente, en segundo lugar, porque la secuencia Provincia Autónoma-Región-Estado no se produce. Las relaciones de las Provincias Autónomas con el Estado se hacen sin la intermediación necesaria de la Región en la Conferencia Estado-Regiones y en la Conferencia Unificada, donde, por lo demás, también tienen representación los Entes Locales de Trentino-Alto Adigio (aunque las Provincias juzgan negativamente está "mezcolanza" de niveles territoriales, según J. Woelk, "La Conferenza permanente tra Stato, Regioni e Province autonome", <http://www.eurac.edu>, p. 8). Se trata, en definitiva, de un sistema repleto de singularidades derivadas de la peculiar evolución histórica de este territorio multilingüe y de frontera.

- 11 Conforme a este esquema, cada Estado ha establecido diferentes mecanismos con que facilitar una participación *mediata* de los entes subestatales en la fase ascendente del Derecho comunitario; mecanismos que muchas veces son consecuentes con sus modelos relacionales generales. España dialoga exclusivamente con las Comunidades Autónomas en comisiones bilaterales y en la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), sin contar con los Entes Locales (relaciones bilaterales). Por el momento, la implicación de los Entes Locales a través de la FEMP sigue siendo una aspiración formal del legislador (DA 13ª LBRL) que el Gobierno no ha concretado a través de mecanismo alguno. Italia tiende a fijar conjuntamente la posición estatal con las Regiones y los Entes Locales en los asuntos europeos que les afectan dentro de la *Conferenza Unificata* (relaciones triangulares). Y Alemania dialoga principalmente con los *Länder*, que defienden sus intereses y los de sus gobiernos locales en el *Bundesrat* y mediante otros mecanismos (relaciones secuenciales). En todo caso, la evolución que, desde la aprobación del Tratado de Roma, han experimentado las relaciones de las instancias subestatales con la Unión Europea expresa una clara tendencia a la matización del modelo de relaciones secuenciales (impulsada inicialmente por los Estados federados alemanes, cuyas reivindicaciones han hecho suyas después las unidades descentralizadas de otros países, entre ellos Italia y España) y a la instauración consecuente de relaciones directas y multilaterales. Esta evolución no es objeto de análisis en esta investigación. Basta dejar apuntado que los Estados y la propia Unión Europea han establecido mecanismos que facilitan relaciones de este tipo: Presencia regional en instituciones comunitarias o de ámbito europeo (Comité de las Regiones; Consejo; Comités y Grupos de trabajo de la Comisión; Representaciones nacionales Permanentes); y creación de oficinas regionales en Bruselas.

EELL-Estado y regiones-Estado. En este sistema, el Estado es la instancia política encargada de definir el régimen local, enteramente o, al menos, en muchos de sus aspectos. Por eso es el poder central quien más puede incidir sobre los intereses locales y, por tanto, quien más debe abrir sus procesos decisorios al mundo local. Se trata de un modelo de raigambre *centralista*, que asigna todo o gran parte del poder político a una única instancia territorial (Estado) a la que corresponde la regulación de (y la colaboración con) las administraciones locales. El esquema de relaciones *per saltum* es propio del sistema británico antes de la *devolution*, pues, al no existir entidades regionales, el Gobierno local sólo podía relacionarse con el Estado. Es también, con matices, el modelo clásico del sistema autonómico español.

Hay un *modelo de relación triangular o multilateral*, que promueve los contactos simultáneos y paralelos entre las entidades territoriales implicadas y reconoce la capacidad de cada uno de ellos para defender y representar sus propios intereses. En este caso, la participación local en los asuntos de competencia estatal se realiza directamente y con la intervención de las entidades regionales. De ahí que este modelo potencie, no los cauces de comunicación bilaterales (EELL-Estado; regiones-Estado), sino los mecanismos multilaterales (EELL-regiones-Estado). En este caso, el Estado y la región comparten la responsabilidad de definir el régimen local, por lo que ambas instancias deben relacionarse con los Entes Locales. Se trata de un modelo que responde parcialmente a la (ambigua y ampliamente indefinida) *teoría del multilevel government, gobernanza o gobierno relacional*, según la cual, el ejercicio del poder político en Estados multinivel debe basarse, no en relaciones de separación de las distintas instancias territoriales entre sí (y con la sociedad civil), sino en relaciones de cooperación y apertura de los procesos de toma de decisiones de un nivel político a los demás (y a la ciudadanía). El sistema de relaciones triangulares es característico del ordenamiento italiano.

A continuación, partiendo de la tipología propuesta, se analiza la configuración de la colaboración política con el Gobierno local antes de los recientes procesos de redistribución del poder; procesos netamente *descentralizadores* en Reino Unido (*devolution*), Italia (reforma del Título V de la Constitución) y España (tercera oleada de reformas estatutarias); y parcialmente *centralizador* en Alemania (*Föderalismusreform*). Después, se explicará la manera en que estas reformas han transformado esos modelos. Se pondrá de manifiesto como los *Länder* han perdido capacidad de veto en el Consejo federal, pero esto se ha compensado por otras vías y, en todo caso, no ha afectado a la dinámica de la participación local: no se ha traducido en una corrección del sistema federal de relaciones secuenciales tendente a potenciar las relaciones directas del Gobierno local con el *Bund*. Sin embargo, las *Nations*, las *Regioni* y las Comunidades Autónomas han incrementado sus competencias, en general, y en materia de régimen local, en particular; y esto ha afectado indudablemente al esquema de relaciones interadministrativas. Como veremos, Reino Unido, España e Italia están en cierto modo consolidando una solución de compromiso entre el modelo de relaciones triangulares y el sistema de relaciones secuenciales: Se tiende a potenciar los cauces participativos multilaterales en el nivel estatal, en línea con el sistema de

relaciones triangulares, a la vez que se refuerzan los instrumentos de participación local en la actividad normativa de las Entidades intermedias, en coherencia con un modelo federal de relaciones secuenciales.

IV. LA COLABORACIÓN POLÍTICA CON EL GOBIERNO LOCAL ANTES DE LOS PROCESOS DE REDISTRIBUCIÓN DEL PODER

1. El modelo de relación secuencial: Alemania

Tras la Segunda Guerra Mundial, bajo la presión de los aliados y siguiendo la tradición constitucional germana desde el *Reich* bismarckiano de 1871, la Ley Fundamental de Bonn diseñó la República Federal como un sistema en dos niveles, la Federación (*Bund*) y los Estados federados (*Länder*). Conforme a este esquema, los municipios (*Gemeinden*) y comarcas (*Kreise*) no conforman un nivel territorial autónomo, sino una escala administrativa integrada en (y perteneciente a) los *Länder*. En línea con esta estructura territorial, la Ley Fundamental atribuye a los Estados la competencia exclusiva en materia de régimen local o *Kommunalrecht* (arts. 70-75 GG). Esto por virtud de la cláusula residual determinante de que los Estados regionales sean titulares de todas las competencias no atribuidas al *Bund* (art. 70 GG) [A §§ 31-32]. La integración en el *Land* determina, en lo que aquí interesa, que la *relación genética* del Gobierno local se establezca con el Estado federado. A su vez, la amplia responsabilidad de los Estados regionales en la definición del Gobierno local implica que sean preferentemente éstos quienes deban abrir la tramitación de sus leyes, reglamentos y disposiciones al Gobierno local. Coherentemente con este planteamiento, se rechazan o limitan los cauces de relación *per saltum*, sin intermediación de los Estados regionales, entre los poderes local y federal.

En consonancia con esa integración y con esta responsabilidad, se ha establecido en Alemania el modelo de *relación secuencial*: las entidades locales se relacionan prevalentemente con los *Länder* y son estos los que, a través, principalmente, de la Cámara de representación de los Estados federados (*Bundesrat* o Consejo Federal) participan en los procesos normativos del *Bund*. Los Estados regionales son, pues, los interlocutores del mundo local ante las instituciones federales, es decir, los portavoces de los Entes Locales insertados en su estructura territorial. La relación entre los Entes Locales y la Federación es, pues, una relación *mediata* en la que el poder regional actúa como portavoz de los intereses de los primeros frente al segundo y como receptor de las demandas que provengan del nivel local.

El sistema germano no llega al extremo de negar toda relación directa *Bund-EELL*; uno y otras han establecido relaciones de diverso tipo, hasta el punto de que el pri-

mero, al menos hasta la Reforma del Federalismo de 2006, incide en el ámbito competencial de las segundas con toda normalidad. Es más, en los últimos años, las federaciones de Entes Locales han ganado influencia en las políticas federales. Con todo, en lo que hace a la participación local en las decisiones del *Bund*, hay una preferencia por la mediatización regional de la defensa de los intereses locales frente a la Federación.¹²

Así, en particular, se rechaza de plano la posibilidad de que en el Consejo Federal se integren representantes locales, tal como propuso durante la VI Legislatura del Congreso (*Bundestag*) una de las principales asociaciones de Entes Locales, la Federación de Ciudades y Municipios Alemanes. Por la misma razón, se ha entendido que la creación de una Tercera Cámara de representación de las entidades locales, la *Kommunalkammer*, junto al Parlamento y al Consejo federal, además de inconveniente, es contraria al *Grundgesetz*. Y también se ha rechazado la reforma solicitada el año 1992 por las Federaciones de Entes Locales, que querían incluir en el artículo 28 del *Grundgesetz*, relativo a la garantía de la autonomía local, el reconocimiento del derecho a ser oídas durante los procedimientos normativos del *Bund*. A su vez, la legislación del *Bund* no prevé ninguna técnica de participación local en las tareas del *Bundesrat* bajo el entendimiento de que los intereses locales se pueden considerar suficientemente representados por los enviados de los *Länder*. Sólo el Reglamento Orgánico del *Bundestag* (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages* de 2 de julio de 1980, en adelante, GO BT) y el Reglamento Orgánico Conjunto para los Ministerios Federales (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, en adelante GGO) establecen una técnica de colaboración política.

A la vez que se limitan los cauces de comunicación *per saltum* con el *Bund*, se potencian las relaciones de los Entes Locales con los *Länder* en que se integran. Se han formulado diferentes propuestas en este sentido. Se ha planteado la instauración de una Cámara regional y la Constitución del Estado de Hessen prevé en su artículo 155 la posibilidad de instituir otro órgano legislativo distinto del *Landtag*; órgano, que, compuesto por miembros elegidos democráticamente, podría desempeñar la función de una Cámara de representación local. Pero, más allá de estas posibilidades, el reforzamiento de la colaboración política con el Gobierno local se aprecia en los relevantes mecanismos participativos efectivamente establecidos por los *Länder*. Hay Estados federados que han instaurado órganos de consenso de composición mixta como el *Kommunaler Rat* (Consejo Local) de Renania-Palatinado (*Rheinland-Pfalz*). A su vez, algunos *Länder* recogen un derecho de audiencia ante el *Landtag* de las asociaciones de entidades locales en sus respectivas Constituciones, completando su regulación con el Reglamento Orgánico de la Cámara (*Geschäftsordnung des Landtages*, GO LT); y otros, sin otorgarle rango constitucional, lo regulan en el Reglamento

12 Los datos que a continuación se manejan pueden leerse en S. Díez Sastre, "La participación de los Entes Locales en los procedimientos de elaboración de normas en Alemania", en *Anuario de Gobierno Local 2005, 2006*, pp. 189-219.

Orgánico de la Asamblea o en sus Leyes de Régimen Local (*Gemeindeordnung; Kommunalverfassung; Landkreisordnung*). Hay, además, la intervención en los procedimientos gubernamentales de elaboración de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que afectan intereses locales.

2. El modelo de relación directa o *per saltum*: Reino Unido y España

2.1. Reino Unido

El Reino Unido es resultado de un proceso histórico de asimilación de tres “naciones” (Gales, Escocia e Irlanda del Norte) al Reino de Inglaterra. Este origen explica relevantes singularidades jurídicas, como el Derecho civil y penal escocés, pero no ha impedido un muy alto nivel de centralización política: Hasta la *devolution* de 1998 el único Gobierno era el de la Corona y el único Parlamento, el de Westminster [RU §§ 3, 28-29]. Si en Alemania los Entes Locales se integran como entes autónomos en la estructura territorial del *Land*; en Reino Unido ocurre el fenómeno exactamente contrario: los Entes Locales *pertenecen* al poder central como sujetos carentes de toda garantía suprallegal; son, simplemente, “criaturas de Westminster”, objetos sobre los que el poder central hace y deshace libremente. Por eso la colaboración política con el Gobierno local se ha ajustado históricamente a un esquema de relación *directa y debilitada*. La relación es directa porque la única instancia política superior existente susceptible de abrir sus procesos decisorios al Gobierno local era la estatal; y debilitada porque la colaboración articulada, generalmente informal, no ha servido para contrarrestar las tendencias fuertemente centralistas de los diferentes gobiernos británicos.¹³

No obstante, el modelo relacional desarrollado es muy singular y está repleto de elementos que encierran grandes potencialidades participativas. En primer lugar, la legislación participada, aunque aprobada por las instancias centrales, suele ser específica para cada nación, no común para todo el país, como es propio del parlamentarismo continental [RU § 3]. A su vez, el Gobierno de la Corona, aunque único para todo el Reino Unido, se integra por Secretarías de Estado específicas para las diferentes naciones que canalizan la acción del ejecutivo en sus respectivos territorios, articulando relaciones de colaboración más cercanas [RU § 3]. Las asociaciones municipalistas participantes en la elaboración de la legislación de interés local son agrupaciones de ámbito “nacional”, que aglutinan, no a Entes Locales de *todo* el Reino Unido, sino sólo a los pertenecientes a Inglaterra y Gales (*Local Government Association*); Escocia (*Convention of Scottish Local Authorities*); e Irlanda del Norte (*Northern Ireland Local Government Association*) [RU §§ 179, 183, 187]. De este modo, el Estado británico se relaciona separadamente con las asociaciones de cada nación, a diferencia de los Estados alemán, italiano y español, que se relacionan con

13 R. Goug, “With a Little Help from our friends. International lessons for English Local Government”, *Localis*, London, 2009, pp. 20-21.

federaciones de ámbito estatal representativas de Entes Locales de *todo* el país. Se trata de un aspecto nada desdeñable, pues asegura, probablemente, una mayor calidad de la representación de los (heterogéneos) intereses locales y, por tanto, de la colaboración política en sí. Y, en fin, las sucesivas reestructuraciones de la planta de la Administración local han determinado que el número total de Entes Locales sea muy reducido [RU § 47], lo que, sin duda, permite una mejor canalización de los intereses locales dentro de la instancia política superior.

Estas potencialidades parece que están actualizándose en Inglaterra, donde los Entes Locales están ejerciendo una mayor influencia en los procesos decisorios del Gobierno y el Parlamento británico gracias al *Central-Local Partnership* acordado en 1997 [RU § 181]. El foro reúne a ministros y oficiales del Gobierno y representantes de la *Local Government Association* (LGA) con el fin de “trabajar en común para fortalecer y apoyar los gobiernos locales electivos en Inglaterra y mejorar la provisión de servicios locales”. Se establece, en particular, que el Gobierno y la LGA se comprometen a constituir una *full and effective consultation* en relación con materias de interés común, salvo las concernientes a la seguridad nacional. Así, en particular: cuestiones financieras relevantes para el Gobierno local; preparación de legislación, incluida la relativa a las competencias del Gobierno local; legislación y políticas europeas con relevancia directa para el Gobierno local; y el nombramiento de representantes locales en órganos, tanto regionales como nacionales e internacionales. Se añade que “el Gobierno reconoce la necesidad de considerar los puntos de vista del Gobierno local y las ventajas de la experiencia del Gobierno local” y, a estos efectos, “reconoce a la LGA como órgano [*body*] representativo del Gobierno local en Inglaterra y Gales”. Se establece, en particular, que el Gobierno consultará a la LGA sobre las políticas que afecten al Gobierno y a las comunidades locales, asegurando un periodo suficiente para preparar las respuestas. Se fija como plazo general el de seis meses, aceptándose otros más breves cuando el Gobierno deba ajustarse a una determinada agenda financiera o presupuestaria. En la práctica, se reúne tres veces al año, en enero, mayo y octubre, siendo esta última sesión la más larga y relevante.¹⁴

2.2. España

El artículo 137 de la Constitución de 1978 establece una organización territorial compleja. Las entidades locales son Estado, pues, desde una óptica territorial, el poder público se distribuye en España entre los municipios, las provincias, las Comunidades Autónomas y el Estado en sentido estricto (STC 32/1981, de 28 de julio). A su vez, la definición del régimen local corresponde al Estado, que tiene competencia para aprobar sus bases (art. 149.1. 18 CE); y a las Comunidades Autónomas, que, según sus Estatutos de Autonomía, tienen competencia para desarrollarlas, sin perjui-

14 En <http://www.communities.gov.uk/localgovernment/performanceframeworkpartnerships/centrallocalpartnership/minutescentral/> se publican los órdenes del día de los encuentros celebrados entre 2002 y 2006.

cio de la potestad de autoorganización de los Entes Locales. Sobre estos fundamentos, el modelo cooperativo desarrollado se aparta claramente del sistema alemán de relaciones secuenciales (asentado en la integración del nivel local en el regional y en la competencia del segundo para definir el régimen del primero). Sin embargo, la compleja estructuración territorial y la corresponsabilidad del Estado y las Comunidades Autónomas en la regulación del régimen local no han servido en España para potenciar un sistema de relación triangular como el desarrollado en el Derecho italiano (donde también los Entes Locales son Estado, y los poderes central y regional comparten la responsabilidad de regular el régimen local). Más en línea con el Reino Unido, el Estado de las Autonomías ha puesto el énfasis en las relaciones bilaterales poder central-poder local.

Nuestro ordenamiento ha desarrollado así, a través de la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL), regulada en La Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local (arts. 117-119), un modelo relacional, que se distingue del sistema alemán porque potencia el contacto directo de los Entes Locales con el Estado; del régimen clásico italiano porque en el diálogo no intervienen las Comunidades Autónomas; y del ejemplo británico porque la relación directa se configura *per saltum*, dada la existencia de unas Comunidades Autónomas con las que no se cuenta (antes de la *devolution* las naciones carecían de instituciones propias y, consecuentemente, de entes políticos intermedios que los poderes central y local pudieran “saltar”). La CNAL informa Anteproyectos de ley y Proyectos de reglamentos de relevancia local, pero de ella no forman parte las Comunidades Autónomas. A su vez, los miembros locales son los que designa la única federación nacional de entidades locales existente, la FEMP. Así pues, la composición de la CNAL no es que no exprese la compleja estructuración del Estado, es que no parece reflejar, ni siquiera mínimamente, la variedad de sujetos que encajan en la categoría de Entes Locales.

Lo cierto es que, junto a este cauce de colaboración, son numerosísimos los instrumentos participativos que, previstos en normas autonómicas de rango infraestatutario (leyes y, sobre todo, reglamentos), vienen desarrollándose en España desde 1982, año en el que, a imagen y semejanza de la CNAL, se institucionalizó el primer órgano autonómico de colaboración con las entidades locales: el Consejo Andaluz de Provincias. Pero, como veremos después, tal participación, la mayor parte de las veces, no se ha realizado verdaderamente; su diseño institucional es deficiente; y la voluntad política de incorporar el parecer de las entidades locales a los procedimientos de elaboración normativa, prácticamente ausente. Nos encontramos así con un alto número de colegios representativos que, en realidad, se han demostrado incapaces de trasladar el parecer del Gobierno local a los órganos de su Comunidad porque no se han reunido y porque no han informado las iniciativas legislativas correspondientes.

3. El modelo de relación triangular: Italia

En el Derecho italiano la cuestión de la participación local se ha planteado en otros términos. A diferencia del *Grundgesetz* y al igual que el texto constitucional español,

la *Costituzione* parte de que las entidades locales forman parte de la estructura territorial de la República, junto al Estado y a las regiones (art. 114 CI). A su vez, antes de 2001, el Estado disfrutaba de la competencia para legislar en materia de ordenamiento local, siendo verdaderamente escasas las posibilidades de la legislación regional, salvo en las regiones especiales que, desde sus orígenes (Sicilia) o desde la reforma instrumentada por la Ley Constitucional 2/1993 (Valle de Aosta, Cerdeña, Friuli-Venecia Julia y Trentino Alto Adigio), disponen de la competencia exclusiva sobre el “ordenamiento [o régimen] de los Entes Locales y sus respectivas circunscripciones”, suprimiéndose consecuentemente buena parte del espacio estatal en la materia [I §§ 63-86].

Sobre esta base, se ha impuesto en Italia el modelo de relación triangular, consistente en contactos simultáneos y paralelos entre las administraciones implicadas y en el reconocimiento de la capacidad de cada una de ellas para defender y representar sus propios intereses. Es el sistema que se ha dado en llamar modelo de “autonomismo cooperativo” [I §§ 265]. Se diferencia del sistema federal por la importancia adjudicada a las relaciones de los Entes Locales con el Estado; y de los sistemas británico y español por el dato de que en tales relaciones participan también las entidades territoriales intermedias. La mejor expresión de este modelo es la Conferencia Unificada o Conferencia Estado-Regiones-Ciudades y Autonomías Locales instituida por el Decreto Legislativo 281/1997, de 28 de agosto, como foro de encuentro de autoridades de las diferentes administraciones territoriales. La Conferencia funciona, tendencialmente, como una cuasi-Cámara de representación territorial que cumple la ambiciosa finalidad de asegurar la intervención de los gobiernos regionales y locales en la definición de la política nacional. En este sentido, informa con carácter preceptivo algunas de las propuestas normativas más significativas del Estado, como el Proyecto de Ley Presupuestaria o el Proyecto de Ley de Acompañamiento [I §§ 269-270].

V. LA COLABORACIÓN POLÍTICA CON EL GOBIERNO LOCAL DESPUÉS DE LOS PROCESOS DE REDISTRIBUCIÓN DEL PODER

1. La nueva redistribución del poder

1.1. Redistribución (parcialmente) centralizadora: Alemania

Alemania ha articulado una relevante, extensa y compleja reforma que, sólo en parte, responde a un objetivo *centralizador*. Me refiero a la denominada Reforma del Federalismo (*Föderalismusreform*), aprobada el 7 de julio de 2006 con el fin de clarificar el reparto competencial *Bund-Länder* y agilizar los procedimientos legislativos

del nivel federal. Se trata de una ley de modificación constitucional, aunque la reforma en su conjunto ha incluido una ley de acompañamiento y declaraciones políticas coincidentes del Consejo y el Parlamento federales [A § 29]. Por lo demás, con ella se ha realizado sólo una primera fase, estando discutiéndose en la actualidad otra segunda sobre la financiación.

Entre las innovaciones destaca la reducción de las denominadas “leyes de consenso” (*Zustimmungsgesetze*): leyes que sólo puede aprobar el *Bund* con el consentimiento del Consejo federal. El incremento progresivo de este tipo legislativo tiene que ver con una tendencia centralista del *Bund*, que se ha valido de determinados resortes constitucionales (legislación concurrente y leyes marco) para ampliar sus competencias legislativas. Pero el porcentaje de leyes de consenso ha alcanzado cifras de una altura tal (oscilante entre el 53 y el 60%, según las fuentes), que el procedimiento legislativo federal ha acabado convirtiéndose en una “maraña política” (*Politikverflechtung*) de negociaciones a la búsqueda del consenso. El resultado son perniciosas situaciones de parálisis o bloqueo legislativo [A §§ 33-34]. Pues bien, la reforma constitucional, a través de la revisión de un variado conjunto de disposiciones, ha rebajado el porcentaje de estas leyes del 53-60 al 35-40.¹⁵

Buena parte de los casos de bloqueo han derivado del artículo 84.1 de la Ley Fundamental. Conforme a la (antigua) redacción del precepto, el *Bund*, cuando aprueba legislación en ámbitos de su competencia y si es preciso para asegurar su adecuada aplicación, puede regular también, con el consentimiento del Consejo federal, las medidas de organización y procedimiento administrativo a las que habrán de sujetarse los *Länder*, que las ejecutan como derecho propio. Esta disposición es responsable de buena parte de las leyes que requieren del concurso del *Bundesrat* (en torno a la mitad), pues se ha reputado que son *Zustimmungsgesetze* todas las leyes federales que contengan una mínima regulación sobre organización o procedimiento administrativos.¹⁶ En virtud de la reforma, se ha modificado este artículo para liberar al *Bund* de la obligación de contar con el *Bundesrat* cuando regule estos dos aspectos con el fin de asegurar la ejecución del Derecho federal. No obstante, se faculta a los Estados regionales para adoptar normas con rango de Ley que se aparten del régimen federal (*Abweichungsrecht*), incluyendo una cláusula de cierre: En materia de procedimiento (no de organización), la Federación, con el consentimiento del *Bundesrat*, puede imponer su legislación si necesidades especiales reclaman una regulación unitaria para todo el territorio de la República [A §§ 36-39].

De este modo, se pretende desatacar el proceso legislativo, pero también resolver otros problemas. Así, entre ellos, la tendencia del *Bund* a hacer valer su competencia en materia de organización para transferir competencias a los municipios sin poner

15 G. Robbers, “La reforma del federalismo”, trabajo publicado por el IDP (http://www.pcb.ub.es/idp/cat/10_iccaa/2006/alemania.pdf), p. 4.

16 H. RISSE, “La reforma del federalismo, ¿en un callejón sin salida?”, *CPP*, jul./sept., 2005, pp. 165-167.

simultáneamente a su disposición los recursos con que afrontar su ejercicio, captada como una de las causas de la debilidad financiera del Gobierno local. El artículo 84.1 GG supone que los Parlamentos territoriales (al disponer –con las salvedades vistas– de competencia para adoptar las medidas de organización y procedimiento necesarias para ejecutar el Derecho del *Bund*) pueden regular la financiación de las competencias locales asignadas por la legislación federal; y esto favorece al Gobierno local por cuanto que esa legislación habrá de sujetarse a las Constituciones territoriales, que, a diferencia del *Grundgesetz*, regulan las relaciones del *Land* con los Entes Locales. Pero es que el inciso final de esta disposición va más allá, pues establece que la Ley federal no podrá transferir funciones a municipios y mancomunidades de municipios. Consecuentemente, sólo la legislación regional podrá asignar competencias a los municipios, y en este plano resultará determinante el Derecho constitucional de los Estados federados, según se ha dicho. Coherentemente con esta regulación, el artículo 125 GG fija un régimen transitorio para la legislación federal de transferencias competenciales a los municipios: El Derecho federal en este punto sigue vigente, pero los Estados federados pueden desplazarlo con legislación propia.

1.2. Redistribución (resueltamente) descentralizadora: Reino Unido, Italia y España

Los sistemas británico, italiano y español han promovido reformas de signo inverso, de carácter *descentralizador*, a través de las *Acts* de 1998 de *devolution* de competencias e instituciones a Escocia, Gales e Irlanda del Norte; la *Legge Costituzionale* 3/2001 reformadora del Título V; y las Leyes Orgánicas de Modificación de Estatutos de Autonomía aprobadas desde 2006. Se trata de reformas complejas de muy diverso signo y alcance cuyo análisis se realiza en otras partes de esta obra. Puede no obstante afirmarse que, como consecuencia de todas ellas, las entidades territoriales intermedias de todos estos países han pasado a tener mayores responsabilidades en la definición del régimen local. También que en España y, sobre todo, en Italia, las entidades locales han ampliado su capacidad decisoria.

1.2.1. Descentralización en el nivel regional

El Gobierno local es competencia de los Parlamentos escocés y norirlandés en razón de la competencia general/residual prevista en las *Scotland Act* y *Northern Ireland Act* de 1998, aunque en este último caso, su ejercicio real ha sido escaso en razón de las diferentes suspensiones del autogobierno [RU §§ 7, 12-14]. Es también una materia transferida a la Asamblea Nacional de Gales, aunque ésta tiene un poder legislativo “delegado” y “transitorio”, que requiere la confirmación del Parlamento de Westminster (*Welsh Government Act* de 2006) [RU §§ 10-11]. Nótese que, en los tres casos, la Ley es el instrumento redistribuidor de poder. Comoquiera que Reino Unido carece de Constitución (escrita), el Parlamento de Westminster puede en todo momento aprobar normas con el mismo rango sobre el Gobierno local y, en general, en todas las materias transferidas. Es una singularidad del sistema constitucional británico que puede dar lugar al completo vaciamiento de la capacidad “nacional” de au-

to gobierno legalmente reconocida. El poder central ha suscrito el acuerdo “Sewel” comprometiéndose a no legislar en las materias transferidas, pero se trata de un simple pacto que, de hecho, ha sido desoído ya varias veces, particularmente en relación con Escocia [RU §§ 5].

En Italia, el Ordenamiento de los Entes Locales era ya, antes de 2001, competencia exclusiva de las regiones especiales (Cerdeña, Friuli-Venecia Julia, Sicilia, Trentino-Alto Adigio, Valle de Aosta) con el único límite de respetar los principios esenciales del ordenamiento de la República [I §§ 74-75]. Así está previsto en sus estatutos especiales que, al aprobarse por Ley Constitucional, tienen rango suficiente para establecer un reparto competencial distinto del previsto en la Constitución y aplicable a las regiones ordinarias. Después, la reforma constitucional del Título V de la Constitución (2001) ha agrandado la competencia legislativa de las Regiones ordinarias en la materia, reduciendo la estatal a la indicación de las funciones fundamentales de los Entes Locales y a la regulación de los órganos de gobierno y las elecciones locales. A su vez, la cláusula de adaptación automática prevista en el artículo 10 de la Ley 3/2001 ha ampliado las de por sí amplias competencias legislativas de las regiones especiales. La cláusula permite aplicar a estas regiones las nuevas previsiones constitucionales en la parte en que atribuyan más poderes a las ordinarias, si con esto se incrementa su capacidad de autogobierno. Esto se traduce, entre otras cosas, en que la mencionada obligación de respetar los principios esenciales de la República desaparece en aquellos aspectos del Gobierno local que el nuevo Título V ha transferido a las regiones ordinarias (pues las competencias exclusivas de éstas no se sujetan a ese límite). Consecuentemente, se ha reducido el juego de esa obligación a los solos elementos aún pertenecientes a la competencia legislativa estatal [I § 85].

Por fin, en España, el proceso descentralizador iniciado en 2006 se ha realizado sin reforma constitucional, no ya porque no exista Constitución (como en Reino Unido) sino porque ésta (a diferencia de la italiana) no define las competencias de las entidades regionales, que han de concretarse en los Estatutos de Autonomía, aunque en el marco de penetrantes límites constitucionales de carácter material (soberanía popular; insoluble unidad de la Nación española; solidaridad; equilibrio interterritorial; unidad de mercado; igualdad de obligaciones y derechos en todo el territorio estatal; respeto de las competencias exclusivas del Estado establecidas en el art. 149; toda la doctrina constitucional no directamente basada en las reglas estatutarias modificadas...) y formal (ley orgánica; referéndum en Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía...). Pues bien, se ha iniciado un controvertido proceso de reformas que ha dado lugar a nuevos Estatutos en Valencia, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Aragón, Castilla y León, estando pendientes de aprobación los de Canarias (propuesta retirada del Congreso el 12 de diciembre de 2007) y Castilla-La Mancha. Tales textos realizan una redistribución del poder de varias maneras, entre ellas, la consistente en el denominado “blindaje competencial”: se amplía el elenco competencial por la vía de detallar minuciosamente los contenidos de las materias antes previstas genéricamente. La clave es que el Legislador estatutario parte de que, cuando la Constitución se refiere a las “bases” de una materia, está atribuyendo al

Estado la competencia para establecer sólo “principios” (art. 111 Estatuto de Autonomía de Cataluña) y, no, como se ha entendido hasta el momento, regulaciones más o menos detalladas según las mayores o menores exigencias de uniformidad que imponga el interés general. Esta lectura es la que permite al estatuto desgranar subcompetencias que formaban parte, no sólo del elenco autonómico competencial, sino también de las bases que ha venido aprobando el Estado. Todo ello con el objetivo de lograr la máxima descentralización posible dentro o rozando los límites de la Constitución. Es la técnica aplicada en la materia “régimen local”, cuyas bases corresponden al Estado, según la lectura dada hasta el momento por el Tribunal Constitucional del artículo 149.1.18 CE. En algún caso (Cataluña), el legislador estatutario reinterpreta el artículo 149.1.18 CE, que recoge la competencia estatal exclusiva en materia de “bases de régimen jurídico de las administraciones públicas”. La nueva lectura es la siguiente: este título no debería permitir la aprobación de leyes estatales específicas para cada tipo de Administración ni, por tanto, para las administraciones locales; y, en todo caso, los Entes Locales son más que Administración; son Gobierno (local). Con base en estas premisas y en contra de la doctrina tradicional del Tribunal Constitucional, el artículo 160.1 EACat adjudica competencia exclusiva a la *Generalitat* sobre algunos ámbitos específicos de la materia “régimen local”, e indica que en todo lo no enunciado expresamente la competencia es compartida. Por lo demás, el régimen local recibe una regulación en los nuevos estatutos en sí, de intensidad variable, pero, en todo caso, notablemente mayor que la establecida antes del periodo de reformas. Con ello se produce una suerte de régimen local “estatutorizado” que plantea problemas en el sistema de fuentes hoy *sub iudice* ante el Tribunal Constitucional: ¿Puede una ley de ámbito territorial circunscrito como es el Estatuto de Autonomía abordar cuestiones “básicas” que la Constitución encomienda al Estado para asegurar la vigencia de un régimen uniforme en todo el país?

1.2.2. Descentralización en el nivel local

La redistribución del poder en Italia no se ha limitado a incrementar las competencias de la región, sino también las del Gobierno local. El nuevo Título V responde a una filosofía claramente favorable a una muy amplia autonomía local, de la que son expresión: la consideración de las diversas administraciones territoriales como niveles paritarios vinculados por una relación de *equiordinazione*, únicamente diferenciados por la especificidad de sus funciones [I §§ 15-16]; y el reconocimiento del principio de subsidiariedad [I §§ 19-21]. Destaca, muy en particular, la reserva flexible de un concreto ámbito material a las competencias normativas (reglamentaria y estatutaria) del Gobierno local [I §§ 136-151] y la atribución (potencial) de todas las funciones administrativas a los municipios, provincias y ciudades metropolitanas [I §§ 152-156].

De la misma manera que el Estado (que tiene atribuidas las funciones específicamente previstas en la Constitución) y las regiones (que, además de las materias compartidas con el Estado, tiene atribuidas todas las no constitucionalmente previstas), los Entes Locales disponen, al menos según un sector doctrinal, de un ámbito mate-

rial reservado hasta el punto de que las normas locales desarrolladas dentro del mismo se relacionan con la legislación estatal y regional en términos de *competencia*, no de *jerarquía*. La Ley, por el hecho de serlo, no condiciona el contenido de los estatutos o reglamentos locales que desarrollan aspectos relativos a ese núcleo indisponible, de la misma manera que la Ley estatal no condiciona el contenido de los reglamentos regionales sobre las materias de competencia de la región. La diferencia fundamental es que el ámbito reservado a la potestad normativa local no está especificado en la Constitución: se identifica genéricamente con la regulación de la organización y el desarrollo de los servicios locales con la particularidad de que, en este ámbito, el Estado y la región pueden establecer, no regulaciones de detalle, sino sólo los principios y normas generales que sean necesarias para garantizar un mínimo de unitariedad. Este planteamiento no está consagrado como tal en la Constitución, aunque la doctrina entiende que puede derivarse del principio de subsidiariedad. No obstante, algunos estatutos regionales (Toscana, Campania, Calabria) y leyes estatales (TUEL, Ley 131/2003, de adaptación del Ordenamiento de la República a la reforma constitucional) y regionales (Ley 1/2006, de Friuli-Venecia Julia) lo explicitan con toda claridad.

El artículo 118 de la Constitución italiana establece que las funciones de carácter administrativo corresponden al Municipio, salvo que, para asegurar su ejercicio unitario, sean conferidas a las provincias, a las ciudades Metropolitanas, a las regiones o al Estado sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación. Esta disposición significa, en primer lugar, que al municipio le corresponden todas las funciones que, de conformidad con los principios constitucionales, no estén expresamente reservadas a otros sujetos por leyes estatales o regionales; en segundo lugar, que los legisladores estatal y regionales, en el marco de sus respectivas competencias, pueden determinar las funciones administrativas que corresponden al municipio, pero con sujeción a importantes límites constitucionales: la distribución debe articularla la Ley, partiendo de que el municipio ocupa una posición central en la distribución de funciones administrativas y de acuerdo con los criterios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación; en tercer lugar (y en conexión con el artículo 117 p) CI), que el Estado debe fijar las "funciones fundamentales" de los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas, incluso cuando tales funciones sean re-conducibles a títulos competenciales de la región.

En España, el proceso de reformas estatutarias va también en la línea de (e influida por) la reforma del Título V de la Constitución italiana. Aunque en menor grado que el legislador constitucional italiano, los legisladores estatutarios han querido erigirse también, con mayor o menor intensidad, en garantes de la autonomía local.

Al igual que en el sistema italiano, el proceso de reformas refuerza las competencias normativas de los Entes Locales. Así, el nuevo Estatuto catalán reconoce la "plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por ley en materia de organización y funcionamiento municipal" (art. 87.1). Con esto salvaguarda un espacio normativo local frente al reglamento estatal y autonómico, recalándose la legitimidad democrática de las normas locales: "Los muni-

cipios tienen potestad normativa, como expresión del principio democrático en que se fundamentan, en el ámbito de sus competencias y en los otros sobre los que se proyecta su autonomía” (art. 87.3). Similares previsiones pueden leerse en otros Estatutos (art. 91.3 Estatuto de Autonomía de Andalucía).

A su vez, los nuevos estatutos no establecen que el municipio realiza todas las funciones administrativas, pero varios de ellos siguen de cerca el modelo constitucional italiano en este punto. Así, el texto estatutario catalán “garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, sujeta sólo a control de constitucionalidad y de legalidad” y establece que la “distribución de las responsabilidades administrativas en una serie de materias se rige por las leyes aprobadas por el Parlamento, por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo establecido por la Carta Europea de la Autonomía Local, por el principio de diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal, y por el principio de suficiencia financiera”. Los estatutos valenciano (art. 64.2) y andaluz (art. 98.2) así como la propuesta castellano-manchega (art. 82.2) contienen parecidas previsiones.

Pero es que es posible que la existencia misma de una regulación estatutaria sobre régimen local represente una mejora de la autonomía local. Al menos esto es lo que se dice al constatar que la densidad de regulación estatutaria referente al régimen local es mucho mayor que la de los viejos estatutos. Es objeto de discusión que tal regulación pueda incidir en aspectos “básicos” sin contradecir la Constitución y la doctrina de su máximo intérprete. Pero, también para justificar la intromisión del estatuyente en las tareas del legislador básico, se afirma que el Estatuto es un tipo normativo idóneo para garantizar la autonomía local por ser el único que puede imponerse al mismo tiempo al legislador estatal y al autonómico.¹⁷

Otros datos: muy frecuentemente los estatutos se refieren expresamente al respeto de la “autonomía local”, del “principio de la autonomía local”, de la “garantía de la autonomía local” o de “la garantía institucional establecida por la Constitución en los artículos 140 y 141” como límite al ejercicio de las competencias que el propio estatuto atribuye a las Comunidades Autónomas: atribuciones en materia régimen local, haciendas locales, régimen jurídico de las administraciones públicas, procedimiento administrativo, función pública; tutela financiera de de los Entes Locales; o regulación, creación y mantenimiento de medios audiovisuales.

El resultado es que el sistema de las autonomías locales, tanto italiano como español, está evolucionando, en su conjunto y con grados variables de intensidad, hacia un incremento de la autonomía local a través de un modelo territorial de matriz federal, sin perjuicio de las relevantes funciones normativas que mantiene el Estado en

17 T. Font i Llovet, “El Gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías”, en *Anuario del Gobierno Local 2004, 2005*, p. 21.

algunos aspectos y de los fuertes elementos de asimetría propiciados por el rango constitucional de los estatutos especiales y de la fijación estatutaria de las competencias autonómicas. Cosa distinta es que un sistema de corte federal sirva en estos países para fortalecer *de facto* la posición de las entidades locales. Las reformas descentralizadoras reseñadas tienden a configurar el Gobierno local como nivel territorial autónomo, con amplias potestades normativas, encargadas de la realización de buena parte de las competencias administrativas. Pero el desarrollo de las potencialidades constitucionales y estatutarias dependen a la postre del legislador ordinario. Por eso es posible que la potenciación de las regiones y las Comunidades Autónomas como entidades políticas reguladoras del régimen local vaya en detrimento de las entidades locales como entidades políticas gestoras de los intereses de sus comunidades. En este plano, las regiones especiales proporcionan un formidable ejemplo [§§ 81-85].

2. Su incidencia en la colaboración política con el Gobierno local

Como es natural, esta redistribución de poder ha afectado a las relaciones interadministrativas, aunque de maneras muy diversas: mientras las tendencias (parcialmente) centralizadoras de la República Federal Alemania no han incidido de manera relevante en la dinámica de la participación local, las (resueltamente) descentralizadoras de Reino Unido, Italia y España están transformándola radicalmente.

2.1. En general

2.1.1. Centralización y colaboración política con el Gobierno local

La reforma centralizadora (con matices) de la Constitución germana no ha alterado sustancialmente el esquema hasta ahora desarrollado de colaboración política con el Gobierno local, que sigue prevalentemente estructurado en el nivel regional. No obstante, merece la pena reseñar que Berlín participó activamente en la Reforma del Federalismo con un representante en la Comisión del *Bundestag* y del *Bundesrat* para la modernización del ordenamiento federal. Esta posición de privilegio le ha permitido abogar por la inclusión en la *Grundgesetz* de una cláusula que consagre efectivamente su condición de capital (*Hauptstadtklausel*) con el fin de lograr un mayor reconocimiento dentro de la propia Federación, entre otros objetivos.¹⁸ Esta propuesta ha sido parcialmente acogida en la Ley de Reforma de la Constitución, que reconoce a Berlín como capital de la República Federal de Alemania en el artículo 22 *Grundgesetz*: “La capital de la República Federal Alemana es Berlín. La representación del conjunto del Estado en la capital corresponde a la Federación”. La modificación es significativa a nuestros efectos, en la medida en que durante el proceso

18 El Informe del Gobierno de Berlín presentado ante la Comisión de Reforma Federal el 3 de febrero de 2004, en el que se encuentran estas reivindicaciones, está disponible en Internet en la siguiente dirección: <http://www.berlin.de/landespressestelle/archiv/2004/02/03/18158/index.htm>.

mismo de reforma constitucional y después, como consecuencia de la garantía de capitalidad, se refuerzan las *relaciones directas del Bund* con un ente local, justo cuando los otros sistemas, al realizar reformas de signo (parcialmente) inverso y, precisamente, bajo el influjo del modelo alemán, han potenciado las *relaciones bilaterales con el ente regional*. Pero se trata, en realidad, de una circunstancia anecdótica, desvinculada del fenómeno *centralizador* (nada que ver tiene con la reducción de las leyes de consenso) y que, en todo caso, no es sino expresión de la fuerza de Berlín en las instituciones federales como *Land*, no como ente local. Consecuentemente, la Reforma del Federalismo no ha corregido el clásico modelo de relación secuencial ni ha implicado, por tanto, un fortalecimiento de los contactos directos entre los poderes local y federal.

2.1.2. Descentralización y colaboración política con el Gobierno local

En razón de las reformas descentralizadoras indicadas, *Nations, Regioni* y Comunidades Autónomas han asumido un mayor peso en el desarrollo del régimen local, y, consecuentemente, una mayor responsabilidad frente a los Entes Locales. Por eso, a la vez que han incrementado las competencias “nacionales”, “regionales” o “autonómicas” sobre el Gobierno local, ha aumentado la capacidad de influencia de las entidades locales en la definición de las políticas de la entidad subestatal; a más competencias del ente intermedio, más participación local en sus procesos decisivos.

Puede decirse así que las reformas descentralizadoras están en cierto modo determinando que Reino Unido, Italia y España aproximen sus sistemas de colaboración al modelo alemán de relaciones secuenciales. Se trata, sin embargo, de una aproximación parcial. Aparte de las relevantes singularidades con que se ha desarrollado la colaboración política en cada caso, hay que notar que la potenciación de las relaciones Entes Locales-ente intermedio no ha ido en detrimento de las relaciones triangulares o directas con el Estado. Los procesos de descentralización no han supuesto una merma de la participación local en asuntos estatales; al contrario, hay claros signos expresivos de una potenciación de la misma. En este sentido, es significativo que los tres países, a la vez que han profundizado en la colaboración política poder local-poder regional, han conocido propuestas de integración de representantes locales en la Cámara Alta.

Hay que señalar, además, que el fortalecimiento de los cauces de colaboración política con el Gobierno local en Italia y en España está estrechamente vinculado con la *descentralización* en el nivel local articulada (con grados de intensidad variable) por sus reformas constitucional y estatutarias. De hecho, las técnicas participativas previstas en la Constitución italiana no pueden ya captarse como instrumentos de estricta colaboración; son, más bien, mecanismos de redistribución del poder que amplían el ámbito decisorio de los Entes Locales: Los órganos con representación local previstos en los niveles tanto estatal (Comisión Parlamentaria para Cuestiones Regionales) como regional (Consejos de Autonomías Locales)

tienen poderes (casi) de veto similares (en alguna medida) a los atribuidos a los *Länder* en el Consejo General. De este modo, las mayorías parlamentarias (en la Asamblea General o en el Parlamento nacional) pierden poder en beneficio de las entidades locales. De ahí, quizá, que esas mayorías estén retrasando la constitución de estos órganos.

2.2. En Reino Unido

Con el reconocimiento de la autonomía de Escocia, Gales e Irlanda del Norte y la atribución a estas naciones de competencias en materia de gobierno local, han surgido nuevos cauces de comunicación entre los Entes Locales y las nuevas realidades institucionales. El eje de las relaciones de colaboración pasa así del centro a la periferia, pues son ahora las nuevas organizaciones nacionales las que asumen la responsabilidad de regular el régimen local y, por tanto, las que más deben abrir sus procesos decisorios al mundo local. Con todo, hay que tener en cuenta, en primer lugar, que no por esto deja de existir la preocupación por mantener cauces de comunicación entre los Entes Locales y el poder central, situado todavía en una posición de verdadera supremacía (no hay obstáculos jurídicos que le impidan regular el régimen local, no sólo galés, sino también escocés y norirlandés); y, en segundo lugar, que esa nueva colaboración se desarrolla de manera distinta según que se refiera a la actividad legislativa de Gales, de Escocia, de Irlanda del Norte o de Inglaterra.

2.2.1. Elementos del modelo de relación triangular

Hay la opinión de que una representación local en la Cámara Alta podría constituir un poderoso instrumento para fortalecer la influencia del mundo local, haciéndolo partícipe de las políticas nacionales y contrarrestando la tendencia histórica a concebir los Entes Locales como meros objetos sobre los que decide libremente el Gobierno central. Se han formulado en este sentido diversas propuestas, como la reserva de un 10% de los miembros de una renovada *Upper House* a representantes locales. Por eso se entiende que es preciso analizar sistemas como el sudafricano, que asigna diez puestos con voz, pero sin voto a la *South African Local Government Association* en el *National Council of Provinces*. Hay también la solución, más modesta, de constitución de un comité con la función de revisar la legislación que incluya cargas excesivas sobre las autoridades locales o, en general, cualquier reforma que afecte al estatus de los Entes Locales; y en el que tuviera voz el Gobierno local. Dentro del movimiento municipalista se entiende que este género de mecanismos son necesarios habida cuenta de que el Gobierno local en Reino Unido ha sido generalmente socavado por fuerzas centrípetas, lo que ha ocurrido, en parte, por la ausencia de una voz fuerte del Gobierno local en la *House of Lords*.¹⁹

19 He tomado estas críticas y propuestas de R. GOUG, *op. cit.*, pp. 16-21.

2.2.2. Elementos del modelo de relación secuencial

a) Gales

Con todo, los avances más significativos se han hecho en el terreno de las relaciones Entes Locales-naciones, particularmente en Gales. Aquí las relaciones entre la Asamblea Nacional y las autoridades locales se han descrito como relaciones amistosas y horizontales.²⁰ Tanto la Asamblea como los Entes Locales siguen dependiendo del poder central, que retiene la competencia para aprobar legislación primaria en materia de régimen local [RU §§ 10-11]. Esto ha determinado que una y otros estén interesados en alcanzar acuerdos para hacer frente a las interferencias del Gobierno central.²¹ Se trata de una cuestión interesante desde la perspectiva comparada. El fortalecimiento de la participación local en el nivel territorial está ligado, en Italia y España, al sustancial aumento de las competencias legislativas de las regiones y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local; pero, en Gales, se vincula al fenómeno justamente contrario: a la limitación de esas competencias (mucho más que en Irlanda del Norte y Escocia), que ha generado una cultura cooperativa entre todos las entidades subestatales para hacer frente al poder central. También han contribuido dos relevantes factores [RU § 36]: 1) Las autoridades locales han participado intensamente en el desarrollo del proceso de la *devolution*, aportando a las nuevas instituciones de la Nación galesa su experiencia de Gobierno; 2) la *Government of Wales Act* 1998 y, después, la Ley homónima de 2006 establecen lo más parecido de todo el Derecho británico a una “garantía de la autonomía local”. En efecto, estas leyes obligan a la Asamblea a “apoyar y promover el Gobierno local en Gales”.

La estrecha relación entre los gobiernos locales y la Asamblea galesa se canaliza en gran medida a través de una institución fundamental, originariamente prevista en la *Government of Wales Act* 1998 e incluida hoy en el texto de 2006. Se trata de la *Partnership Council for Wales* o *Cyngor Partneriaeth Cymru*. La *Partnership Council* está integrada por los miembros de la Asamblea galesa y de las entidades locales de la nación. Aconseja a la Asamblea nacional sobre cualquier tema de su competencia y a cualquier autoridad implicada en el Gobierno local galés y representa a los Entes Locales ante las instituciones regionales. En la práctica, el *Partnership Council* se ha convertido en la sede para la coordinación de las tareas entre las autoridades locales dentro del marco estratégico nacional.

20 R. Rawlings, *Delineating Wales*, University of Wales Press, 2003, p. 333, citado por N. Burrows, C. Carter, M. Fletcher y D. Scott “Local Government in Scotland and the European Governance Agenda”, en <http://www.cosla.gov.uk/index.asp?leftId=1000113A7-11001461&rightId=1000113A7-11000361>, p. 3.

21 *Ibidem*, p. 4.

b) Escocia

La *Scotland Act 1998* carece de una previsión que obligue al Parlamento escocés a apoyar y promover el Gobierno local. Además, el régimen local no es una materia reservada al poder central, reconociéndose en consecuencia la competencia del Parlamento escocés para replantear el Gobierno local, imponer deberes adicionales o alterar las funciones locales previamente reguladas por leyes de Westminster. Estos factores han determinado que las relaciones establecidas entre el nuevo Parlamento escocés y las autoridades locales tiendan a captarse como tensas y verticales.²²

Estas relaciones tendencialmente jerárquicas y menos cooperativas se desarrollan en el marco del *Partnership Framework*, suscrito en 2001 [RU § 172]. Se trata de un acuerdo no vinculante relativo a los principios que deben inspirar el trabajo en común del Ejecutivo y las entidades locales escocesas: principio de respeto; principio de subsidiariedad; principio de diferenciación y complementariedad de las funciones del Ejecutivo (desarrollo de políticas públicas nacionales y legislación) y de los Entes Locales (satisfacción de las necesidades de sus comunidades, planificación, coordinación y suministro de servicios); compromiso de trabajo en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local... Entre estos principios, destacan dos compromisos del Ejecutivo escocés: reuniones periódicas entre los Ministros y la Convención de Autoridades Locales Escocesas (*Convention of Scottish Local Authorities*, COSLA); implicación activa del Gobierno local en la formación y ejecución de medidas que afecten a los Entes Locales. Se establece, en particular, que el Gobierno de Escocia consultará a COSLA e individualmente a los Entes Locales, si resulta adecuado, en relación con "todas los proyectos que afecten o puedan afectar la estructura, competencias y financiación del Gobierno local". La consulta se referirá, en particular, al impacto financiero de las propuestas políticas y legislativas sobre gobierno local. Se establece, además, un periodo mínimo de doce semanas para la consulta, y la exigencia de que esta participación se lleve a cabo abiertamente y con transparencia, salvo que concurran razones para realizarla en secreto. A su vez, el Gobierno local queda obligado a proporcionar una respuesta razonada, coordinada y en tiempo sobre las cuestiones consultadas.

Estas previsiones establecen un diálogo *sistemático* entre el Ejecutivo escocés y las autoridades locales. Pero, al parecer, el *Partnership* parte de una relación de jerarquía y control de las autoridades nacionales respecto de las locales. Se ha dicho en este sentido que, en la práctica, las instituciones escocesas están desarrollando una tendencia inequívocamente centralista. De hecho, pese al *Partnership*, hay bastantes casos en que los ministros escocesas han dejado de consultar a COSLA o a los Entes Locales en reformas clave para el Gobierno local. Así, por ejemplo, la reforma del sistema electoral en el ámbito local; y otras iniciativas tendentes a recortar las competencias locales, en abierta oposición al principio de subsidiariedad, como el estableci-

22 *Ibidem*, pp. 5-6.

miento de la Autoridad Estratégica de Transporte de Escocia (*Scottish Strategic Transport Authority*). Por lo demás, se ha criticado la circunstancia de que el *Partnership* carezca de mecanismos suficientes para garantizar la *efectividad* de la participación local. Nada dice sobre los criterios de determinación de las medidas que deben ser objeto de consulta; no establece consultas en la fase crucial de elaboración de las propuestas; no da detalles del modo en que el proceso de participación debe reflejarse en las decisiones consecuentes.²³

c) Irlanda del Norte

A diferencia de Gales y de Escocia, Irlanda del Norte no ha desarrollado aún un esquema sistemático de relaciones Gobiernos Locales-Parlamento, pues no ha podido siquiera ejercer las competencias que le atribuye la *Northern Ireland Act* de 1998 [RU §§ 12-14]. Como consecuencia de diversas suspensiones de la autonomía norirlandesa, el Parlamento de Stormont sólo a partir de mayo de 2007 ha iniciado sus actividades. Sin embargo, en esta etapa inicial, la *Northern Ireland Local Government Association* (NILGA), federación municipalista que agrupa a los 26 *councils* del territorio, está esforzándose en influir en el Gobierno norirlandés para edificar un Gobierno local *efectivo y fuerte*. En su *Manifiesto for a Strong, Effective Local Government* pone el énfasis en las transferencias funcionales, la financiación y una colaboración (*partnership*) regulada por ley (no un simple acuerdo) entre las autoridades locales y el Gobierno norirlandés.²⁴

d) Inglaterra

Hay que señalar, en fin, que Inglaterra carece de instituciones propias. Su Gobierno y su Parlamento siguen siendo el Gobierno y el Parlamento centrales. Consecuentemente, la *Central-Local Partnership* de 1997 (examinada ya con cierto detenimiento) sigue encauzando las relaciones de colaboración política con el Gobierno local inglés. Por lo demás, las fuertes asimetrías del modelo territorial británico plantean la denominada cuestión inglesa (*English question* o *West Lothian Question*): los diputados escoceses y norirlandeses pueden decidir en la *House of Commons* sobre materias transferidas y, por tanto, pueden participar en la regulación del régimen local inglés y galés [RU §§ 15-17]. En lo que aquí interesa, hay que tener en cuenta que también puede darse un fenómeno en cierto modo inverso: comoquiera que la redistribución del poder se ha hecho por ley, el Parlamento de Londres puede (y así lo ha hecho ya alguna vez) legislar en las materias *delegadas* ("devolved"), por lo que podría darse el caso de que los Entes Locales ingleses, a través de la *Central-Local Partnership*, influyeran en la legislación referente a los gobiernos locales de las otras naciones.

23 Estos datos y observaciones los tomo de *ibidem*, pp. 5-7.

24 <http://www.nilga.org/UPLOADS/DOCS/Manifiesto.pdf>.

2.3. En Italia

En los últimos tiempos, Italia es, muy por encima de Reino Unido, España e, incluso, Alemania, el país que más ha desarrollado y regulado mecanismos de colaboración política con el Gobierno local. Al igual que en Reino Unido y España, las reformas descentralizadoras producidas en el sistema cisalpino se han traducido en una potenciación de las relaciones Entes Locales-entes regionales. No obstante, de manera aún más clara que en aquellos dos países, el fortalecimiento de la participación local en el nivel regional no ha ido en detrimento de las relaciones locales con el nivel estatal; y esto pese a que, bajo la influencia del sistema alemán, ha habido un importante movimiento favorable a ello.

A finales de los años 90, surgió un movimiento político y doctrinal, encabezado por los profesores Marco Cammelli y Roberto Bin, favorable a sustituir el modelo establecido de relación triangular por el sistema federal de relación secuencial [I § 226]. La idea es que las entidades locales deberían concebirse como parte, no del Estado, sino de las regiones. Consecuentemente, se propone una limitación de las relaciones de los Entes Locales con el Estado. Correlativamente, se reivindica la creación de una Cámara de representación local que desenvuelva a nivel regional las funciones que a nivel nacional corresponden al Senado. Estos planteamientos tuvieron reflejo en una resolución de la Conferencia de Presidentes, organismo que reúne a todos los Jefes regionales, evidentemente inspirada en el homónimo alemán (*Konferenz der Regierungschefs von Bund und Länder*). Pues bien, a finales de los años 90, el órgano italiano propuso la institucionalización de una auténtica Cámara regional de representación local, una especie de Senado territorial dotado de plenas competencias legislativas en materias de interés local que se concretaban en un poder de veto de las propuestas y proyectos de ley, superable con la mayoría absoluta de la Asamblea Regional. Se trata de propuestas que no se han realizado enteramente: El periodo de reformas con que ha abierto el siglo XXI ha adoptado una solución de compromiso entre el modelo originario de relación triangular y las propuestas de inspiración germánica de relación secuencial.

2.3.1. Elementos del modelo de relación triangular

Lejos de desaparecer, se han fomentado las relaciones del Estado con las entidades locales conjuntamente con las regiones. La reforma constitucional de 2001, no sólo mantiene sino afirma con más claridad la triple estructuración de la República italiana en la nueva redacción dada al artículo 114 [I § 226]. A su vez, esa misma reforma (art. 11 Ley 3/2001) ha previsto la creación de la Comisión Parlamentaria para las Cuestiones Regionales (*Commissione Parlamentare per le Questioni Regionali*) que (si algún día se constituye) se compondrá de mandatarios locales e informará las iniciativas legislativas en materias de competencia concurrente [I §§ 275-276]. Su dictamen obstaculiza la tramitación, pues si su sentido es negativo (o favorable, pero condicionado a la introducción de modificaciones determinadas), la Asamblea precisa la mayoría absoluta de sus componentes para sacar adelante la iniciativa. Pero es que, ade-

más, la Conferencia Unificada, lejos de desaparecer, ha sido potenciada por: el Acuerdo 576/2002, de 20 de junio, que la configura como sede para la realización de los pactos interinstitucionales entre el Estado, las Regiones y las Entidades Locales para el desarrollo de la reforma del Título V de la Constitución, sobre la organización territorial de la República italiana; y las leyes 131/2003, de 5 de junio, y 11/2005, de 4 de febrero [I § 271]. Esta última ha introducido muy relevantes mecanismos para, mediante las Conferencias, implicar a los Entes Locales en la fase ascendente del Derecho comunitario (concretando lo que, en España, sigue siendo sólo el *desideratum* previsto en la Disposición Adicional 13ª LBRL [I §§ 260-263]. A su vez, hay un dato muy significativo en este sentido: en Italia, a diferencia de lo ocurrido en Alemania, ha estado a punto de prosperar una propuesta de reforma constitucional por la que el Senado se transformaba en Cámara representativa, no sólo de las regiones, sino también de las entidades locales [I § 267]. Aprobada el 18 de noviembre de 2005, la reforma establecía que cada región (a través del Consejo de Autonomías Locales) elegiría a un número determinado de representantes locales entre los alcaldes y los presidentes provinciales que tendrían voz en el Senado, pero no derecho de voto.

2.3.2. Elementos del modelo de relación secuencial

Pero, según hemos dicho, las reformas recientes del Derecho italiano desarrollan también elementos propios del modelo de relación secuencial que, en línea con el sistema alemán, potencia los cauces de comunicación Entes Locales-regiones. Así, la Reforma Constitucional de 2001 incluyó un cuarto apartado en el artículo 123 de la Constitución italiana que dispone que los estatutos regionales han de crear el *Consiglio delle Autonomie Locali* (CAL) como órgano consultivo para la colaboración entre las entidades locales y las regionales. Los nuevos Estatutos de Autonomía y las leyes regionales han creado y regulado estos Consejos. Por lo general, se adopta un sistema que desarrolla preferentemente las relaciones de las entidades locales con la Asamblea legislativa a través del CAL [I §§ 296-297].

En lo referente a la *composición*, todos los estatutos y leyes regionales han consagrado el modelo monista o de consejo, abandonando el dualista o conferencial, que había dominado en el panorama organizativo precedente a la Ley 3/2001. El CAL se concibe, pues, como órgano de representación de las entidades locales, no como sede para el diálogo y la confrontación de dos representaciones diferenciadas, la de la región y la de los Entes Locales. Por lo demás, los estatutos y las leyes regionales regulan complejos sistemas, mucho más sofisticados que los de los órganos de colaboración de otros países (España). Así, por ejemplo, son miembros natos los presidentes de las principales asociaciones municipalistas de la región, los presidentes de las provincias así como los alcaldes de capitales provinciales (Campania, Cerdeña, Friuli-Venecia Julia, Lacio, Piamonte) o de municipios de determinada población (Liguria). A su vez, en muchos casos, la designación de los miembros no natos se encomienda, no a las asociaciones municipalistas, sino a una Asamblea compuesta por concejales municipales y provinciales de la región (Calabria, Lacio, Liguria, Piamonte) [I §§ 290-295].

En cuanto a la *eficacia* del informe, la falta de adecuación al mismo en determinadas materias (por lo general, sobre atribución de funciones o distribución de competencias) no impide la adopción del acto, pero agrava el procedimiento, haciendo necesaria la aprobación por mayoría absoluta. En algún caso, el informe negativo del CAL sólo produce ese efecto si ha sido aprobado por mayoría de 2/3 (Lacio) o si tiene por objeto leyes o asuntos en el que las entidades locales tienen un interés directo, como las atribuciones funcionales, la financiación o la composición y funciones del propio órgano, pero no si se refiere a los Presupuestos o a los planes y programas regionales (Abruzos, Campania, Emilia-Romaña, Liguria, Marchas, Umbría). En un caso, el informe negativo produce el mencionado efecto en relación con un muy amplio abanico de casos: propuestas reforma estatutaria; propuestas de ley referidas a las entidades locales y a la delegación o asignación a las mismas de competencias y recursos; así como reglamentos y actos de carácter general de la *Giunta* y del *Consiglio* concernientes a los Entes Locales (Campania). El establecimiento de un *quorum* agravado de aprobación respecto de actos generales y reglamentos del Gobierno regional suscita no pocas dudas. Según se ha dicho, hay que entender que la regla es sólo aplicable respecto de los reglamentos que, a tenor de lo dispuesto en el Estatuto, requieren la ulterior aprobación en sede asamblearia. En todo caso, en la doctrina no se valora positivamente este criterio, pues se considera, por un lado, que el reglamento requiere de un procedimiento de mayor flexibilidad, libre de este género de formalidades y, por otro, que en muchos casos el CAL ha podido condicionar *ex ante* su contenido, indirectamente, cuando el reglamento sea desarrollo de una ley respecto de la que ha emitido informe. En ocasiones, el efecto de la adopción de propuestas legislativas en contra del parecer del CAL es, no la agravación del *quorum* de aprobación, sino el surgimiento de la obligación de que la Asamblea Regional apruebe un orden del día y lo transmita al órgano de representación local (Emilia-Romaña). Algunos estatutos y leyes regionales han establecido que, en caso de dictamen negativo (o positivo, pero condicionado a la modificación parcial del acto), los órganos regionales pueden desatenderlo con motivación expresa (Toscana, Piamonte). Tal solución se establece en algún caso respecto de los solos actos del ejecutivo regional (Umbría) [I §§ 298-302].

Así las cosas, el Consejo de las Autonomías Locales no es una Cámara de representación, pero lo parece. No dispone de poderes de veto *stricto sensu*, pero puede dificultar la tramitación de determinadas leyes. En este punto, el Derecho italiano ha aportado un nuevo e interesante elemento a la teoría constitucional europea, el de un órgano que, sin estar configurado como un Senado, bien puede calificarse como Cámara *atrofiada* de representación local o Cámara *in nuce* o *in fieri* [I § 303]. Se trata, ciertamente, de una solución de enorme alcance que plantea el peliagudo problema de que reduce el poder de gobierno de las mayorías regionales; pero que, según se dice, no es más que una consecuencia concreta de la reforma constitucional: si el sentido de la reforma era propiciar el abandono de una cultura jurídico-pública *panregionalista* en favor de una revalorización de la autonomía local y de una nueva democracia participativa, lo coherente es respetar ese

objetivo, exigiendo una determinación muy clara y precisa de la región para separarse del criterio de las entidades locales manifestado a través de los informes del CAL [I § 303].

2.4. En España

Del mismo modo que el sistema italiano, el ordenamiento español conoce un movimiento favorable a la *interiorización* de las entidades locales en el sistema autonómico. No ha llegado a proponerse abiertamente la supresión de los mecanismos ordinarios de relación entre los poderes central y local ni la creación consecuente de Senados territoriales. Pero, bajo la influencia del aquel ordenamiento (y del modelo federal), sí se ha propuesto la configuración de los Entes Locales como gobiernos preferentemente relacionados con la Comunidad Autónoma, no con el Estado; y la consagración estatutaria de un Consejo de Municipios que permita a los Ayuntamientos contribuir a conformar la voluntad autonómica a través de informes capaces de obstaculizar de algún modo la tramitación de los procedimientos normativos.²⁵

Tales planteamientos han tenido parcial reflejo en los nuevos Estatutos de Autonomía, singularmente en el aprobado para Cataluña. Este texto afirma la competencia exclusiva de la *Generalitat* en algunos ámbitos específicos de la materia "régimen local" (art. 160.1 EAC) y crea el "Consejo de Gobiernos Locales" como "órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat" (art. 85 EAC). Y, además, concibe los Entes Locales como elementos pertenecientes al sistema institucional de la Comunidad (art. 2 EAC). No son en absoluto claras las consecuencias de esta interiorización. En todo caso, ésta es asumible y compatible con el texto constitucional si no se interpreta como una transformación de la organización territorial del Estado (art. 137 CE), como si ésta se afirmara en términos similares a los de un Estado federal. La integración de las entidades locales en el sistema territorial autonómico y la afirmación de una mayor intensidad de las relaciones de éstas con las Comunidades Autónomas no pueden significar que el poder del Estado en su conjunto esté distribuido sólo en dos niveles, el autonómico y el estatal en sentido estricto. Si hasta ahora había argumentos para sostener que la Constitución atribuye al Estado títulos para regular el régimen local y para relacionarse con los Entes Locales, la reforma estatutaria no puede alterar los planteamientos.

En todo caso, conviene advertir que, si ni siquiera la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) impide la consagración de canales de participación directa e inmediata de las Comunidades Autónomas con las instituciones europeas, difícilmente los nuevos preceptos estatutarios pueden impedir a los Entes Locales relacionarse directamente con el Estado. Si las

25 Font i Llovet, *op. cit.*, p. 32.

Comunidades Autónomas vienen combatiendo el modelo de relación secuencial (cuando sirve para que el Estado mediatice la intervención autonómica frente a la Unión Europea) no sería consecuente que lo promovieran ahora sólo porque encierra la virtualidad de incrementar sus cuotas de poder al proyectarse al ámbito de las relaciones internas (produce la mediatización autonómica necesaria de los intereses locales ante el Estado). Téngase en cuenta, además, lo ilógico de impedir que los Entes Locales se relacionen directamente con el Estado cuando, a través de mecanismos de diverso tipo, están relacionándose, cada vez más intensamente, con el Consejo de Europa y la Unión Europea. Y que no se escapa siquiera de la tendencia a multiplicar los cauces de colaboración inmediata entre niveles el sistema federal germano, que ha cedido ante las reivindicaciones municipalistas para abrir cauces de comunicación directa de los Entes Locales con el ejecutivo federal y el *Landtag*, según hemos visto.

Lo cierto es que el Estado central ha dado signos favorables a esa interiorización autonómica del Gobierno local. El más evidente, la "delgadez" de las nuevas bases del régimen local establecidas en el frustrado borrador de Ley de Gobierno y Administración Local (BLGAL). Pero leyes estatales recientes e, incluso, el borrador mencionado, han pretendido potenciar la colaboración entre los poderes central, autonómico y local: La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, está alterando el modelo clásico de relaciones *per saltum*, pero no con el objetivo de reducir la colaboración del Estado con los Entes Locales, sino para potenciarla dando entrada a las comunidades autónomas. Lejos de realizarse una teoría federalista clásica, las reformas estatales y el propio BLGAL están inspirados en el modelo cisalpino de *multilevel government*. Parece así que está en vías de consolidación un sistema de colaboración en cierto modo asimilable al modelo de compromiso afirmado en el Derecho italiano porque se crean cauces de comunicación del Gobierno local con las Comunidades Autónomas (siguiendo la tendencia genuina del régimen federal alemán y la más moderna de los Derechos cisalpino y británico); y, al tiempo, se pretende implicar a los poderes locales, junto con las Comunidades Autónomas, en las tareas normativas estatales (en línea con un gobierno de relaciones triangulares y coherentemente con la compleja estructura territorial de España y el carácter bifronte del régimen local). Se trata de un modelo que está realizándose en el plano *formal* de la legislación, sin que, por el momento, se hayan dinamizado materialmente las relaciones multinivel de los Entes Locales, como sí ha ocurrido en el Derecho italiano.

2.4.1. Elementos del modelo de relación triangular

Al igual que en Italia, en España la potenciación de las relaciones entre los poderes locales y autonómicos resultante de las reformas estatutarias no se realiza en detrimento de los contactos Gobierno Local-Estado. De hecho, parece haber una preocupación por establecer nuevos mecanismos que pretenden desarrollar el modelo de relación triangular. En este sentido, el legislador básico puso el énfasis en 1985 en las relaciones bilaterales al regular la CNAL y prever órganos de creación legal para la

colaboración Estado-EELL o CCAA-EELL (art. 58.1 LBRL).²⁶ Pero en 2003, al reformar la LBRL (Ley 57/2003, de 16 de diciembre), ha puesto el acento en las relaciones triangulares Estado-CCAA-EELL al prever que “[e]l Estado impulsará la colaboración con las Comunidades Autónomas con el fin de crear órganos de cooperación conjuntos en materia de régimen local, tanto bajo la forma jurídica de Conferencia Sectorial como de otra naturaleza, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento Administrativo Común” (art. 120 *bis* LBRL). El artículo no hace referencia expresa a las entidades locales como miembros de pleno derecho de estos órganos, pero resulta altamente significativo que el (fallido) borrador de Ley de Gobierno y Administración Local sí lo hiciera en alguna medida.²⁷ Por lo demás, los Entes Locales están llamados a participar, junto con las Comunidades Autónomas, en los nuevos órganos tripartitos previstos por la reforma de 2003: La CSAL y la Conferencia de Ciudades. A lo que hay que añadir las (tímidas) propuestas de “localización” del Senado.

La Conferencia Sectorial para Asuntos Locales es la sede para el diálogo entre las administraciones de los tres niveles territoriales. Sin embargo, la Ley no ha concretado sus funciones y, en la práctica, se ha reunido en poquísimas ocasiones. La Conferencia de Ciudades, por su parte, está llamada también a articular relaciones triangulares, pues de ella “*formarán parte la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Alcaldes de los municipios comprendidos en el ámbito del título X de esta Ley*”, es decir los municipios que son de “gran población” según la LBRL. Pero, de nuevo, la Ley no concreta, ni siquiera mínimamente, sus funciones y régimen jurídico; y, en la práctica, nunca se ha reunido.

En este sentido, hay un movimiento político y sólo hasta cierto punto doctrinal, bastante menos cuajado que los surgidos en el panorama comparado (sobre todo Italia), favorable a la integración de representantes locales en el Senado. Tal es el objetivo que figura en primer lugar en el decálogo de reivindicaciones de la Carta de Vitoria aprobada por la FEMP el 25 de noviembre de 2004. Incluso el Consejo de Estado, en el Informe sobre modificaciones de la Constitución española presentado en 2006 a instancias del Gobierno, se ha mostrado, no sin cautelas, favorable a una cierta apertura del Senado al mundo local. Lo cierto es, sin embargo, que en doctrina, la cuestión no preocupa en demasía, quizá por las dificultades técnicas que conlleva una propuesta de este tipo; la realidad del clima político, que no parece propicia para una reforma de este calado; y el mayor interés por potenciar las relaciones de las entida-

26 No obstante, el artículo 58.2 LBRL establece que “[t]anto la Administración del Estado como las de las Comunidades Autónomas podrán participar en los respectivos órganos de colaboración establecidos por cada una de ellas”.

27 Su artículo 39 (a diferencia del art. 5.8 LRJPAC) establecía que “[l]a Administración local formará parte de pleno derecho en las Conferencias Sectoriales que afecten a sus competencias, por medio de representantes designados por la Federación Española de Municipios y Provincias como asociación de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación”.

des locales con las Comunidades Autónomas. El hecho es que son muy pocos los autores que, como el profesor García Mexía,²⁸ hayan defendido la integración de representantes locales en el Senado como miembros de pleno Derecho. Por eso el avance más significativo que, al menos en apariencia, se ha producido en el terreno de las relaciones triangulares ha sido la previsión de nuevos órganos de colaboración multilateral: la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales y a la Conferencia de Ciudades, previstas en el artículo 138 LBRL, introducido por la Ley de Modernización del Gobierno Local de 2003.

Así pues, aunque se vislumbra una cierta voluntad política de fomentar las relaciones triangulares Entes Locales-Comunidades Autónomas-Estado, es claro que los mecanismos propuestos son muy discutibles y los efectivamente previstos claramente insuficientes. Por lo demás, un fortalecimiento de las relaciones triangulares requiere un replanteamiento de los instrumentos participativos en su conjunto para evitar la duplicación innecesaria de órganos, consultas e informes (tal como ocurre en frustrado borrador de Ley de Anteproyecto de Gobierno Local elaborado durante la pasada Legislatura).

Hay que señalar, en fin, que, la participación local en asuntos de competencia estatal sufre un problema estructural, que no se plantea en los sistemas alemán e italiano: Los Entes Locales españoles disponen de una *única* asociación de alcance nacional incapaz de expresar la variedad del Gobierno local. Esta circunstancia es particularmente problemática si se tiene en cuenta que, en ausencia de una política de fusiones similar a la puesta en marcha en buena parte de los países europeos (Alemania, Dinamarca, Suecia, Grecia y Reino Unido), el número de municipios españoles es desorbitado, lo que, ciertamente, dificulta su representación a efectos de entablar relaciones participativas.

Italia se enfrenta a un problema similar y su respuesta podría valer para España: establecimiento de criterios más sofisticados para definir la composición de los órganos de participación local, evitándose que la designación de mandatarios locales quede enteramente en manos del asociacionismo local. Por su parte, Reino Unido aporta también una solución útil a estos efectos: allí el Estado se relaciona separadamente con las asociaciones de cada nación, a diferencia del resto de Estados considerados, que dialogan con federaciones de ámbito estatal representativas de Entes Locales de *todo* el país. Se trata, en esencia, del criterio aplicado a nivel europeo, donde se plantea el mismo problema de representatividad, sólo que de manera aún más apremiante: En toda la Unión Europea la cantidad y variedad de Entes Locales es superlativa. Pues bien, el nombramiento de los representantes locales en el Comité de las Regiones se adjudica, no a única asociación de ámbito europeo, sino a una pluralidad de federaciones de alcance estatal (o regional, en el caso británico) conforme

28 "Breves apuntes sobre el Senado y los Entes Locales", *Teoría y realidad constitucional*, núm. 17, 2006, pp. 337-354.

a los (diversos) sistemas diseñados por cada Estado miembro. Pues bien, de cara a enriquecer en España las relaciones entre los poderes central y local podría adoptarse una medida similar, que permitiera participar en los asuntos estatales de relevancia local, no sólo a la FEMP, sino también a las federaciones territoriales de Entes Locales. En todo caso, lo deseable sería no identificar los intereses locales con los de las federaciones. Hay que partir de un dato de la realidad: las asociaciones de entidades locales conforman un *lobby* con intereses propios que no siempre van en consonancia con las verdaderas aspiraciones de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales.

2.4.2. Elementos del modelo de relación secuencial

En cuanto a las relaciones Entes Locales-Comunidades Autónomas, hay que partir de la considerable cantidad y variedad de técnicas de colaboración política con el Gobierno local establecidas por las Comunidades Autónomas desde los años ochenta. La mayor parte de ellas ha establecido por ley o por decreto órganos de composición mixta, con representantes autonómicos y locales, muy similares a la CNAL. Son, pues, órganos que se relacionan con el ejecutivo comunitario, no con el Parlamento territorial; y, algunos de ellos, informan con carácter preceptivo determinados reglamentos y anteproyectos de ley o todos los que afectan a las competencias de las entidades locales. Hay también una Comisión parlamentaria en que está expresamente prevista la intervención de los Entes Locales (Canarias) y unos pocos supuestos en que la colaboración política se encauza también a través de audiencias a las federaciones de entidades locales de ámbito autonómico (Cataluña, islas Baleares, Canarias y La Rioja). Sin embargo, este variado elenco de técnicas no parece que haya servido para dinamizar las relaciones de los Entes Locales con sus Comunidades Autónomas. De ahí la importancia que en este plano cobran los nuevos Estatutos de Autonomía, pues todos ellos regulan o establecen directamente técnicas concretas, algunas muy novedosas, con que implicar a las entidades locales en los procedimientos normativos de su Comunidad; técnicas de carácter orgánico, en su mayoría, pero también, en algún caso, de naturaleza funcional o procedimental.

Se prevé, en particular, que Barcelona y Palma participen directamente en la elaboración de proyectos que afecten a su régimen especial y en la tramitación parlamentaria de cualquier iniciativa legislativa que les afecte (arts. 89 Estatuto de Autonomía de Cataluña; y art. 75.10 Estatuto de Autonomía de islas Baleares). Se establece, además, que las entidades locales puedan pronunciarse a través de determinados órganos sobre el contenido de iniciativas legislativas de tramitación parlamentaria: la Comisión mixta prevista en el artículo 64.4 del Estatuto valenciano (desarrollado por Decreto 81/2008, de 6 de junio); el Consejo de Gobiernos Locales del artículo 85 del Estatuto catalán; el órgano carente de nomenclatura del artículo 95 del Estatuto andaluz (desarrollado por Ley 20/2007); y el Consejo Municipal del artículo 41 de la propuesta canaria. He aquí un cambio importante, pues, hasta el momento, los colegios consultivos de Administración local regulados por ley o

decreto sólo se relacionaban con el Gobierno de la Comunidad durante la elaboración de reglamentos y anteproyectos de ley; pero en ningún caso con el Parlamento territorial.

Es evidente que los nuevos estatutos han abierto perspectivas nuevas; y que, a través de los mecanismos previstos, puede revalorizarse la autonomía local. No obstante, este cambio de perspectiva se vislumbra por el momento de manera mucho más clara en los estudios doctrinales que en los desarrollos estatutarios realizados hasta el momento (Andalucía,²⁹ Baleares³⁰ y Valencia³¹) o las prácticas cooperativas desplegadas, que siguen casi enteramente mediatizadas por las federaciones de entidades locales y al margen de los consejos autonómicos representativo-locales. Es más, algunos de los nuevos estatutos (Aragón, Castilla y León, Valencia) o las regulaciones ordinarias que los desarrollan en algunas Comunidades Autónomas (Andalucía, Valencia) expresan una clara tendencia a potenciar más si cabe el papel de las federaciones de Entes Locales como mediadores necesarios de los intereses de municipios y provincias.

Por lo demás, parece aconsejable que, durante el desarrollo de las nuevas previsiones estatutarias, se tengan en cuenta la irresistible tendencia de los colegios consultivos a proliferar y la necesidad de tomarse en serio su régimen jurídico. Es preciso racionalizar la colaboración política para evitar la duplicación de órganos, informes y consultas. Creo también que conviene tener presente en todo momento que ensalzar las virtudes de la consulta, la participación, el diálogo, la negociación y el consenso sin promover simultáneamente soluciones concretas es "confundir el procedimiento con la sustancia".³² En este sentido puede ser particularmente ilustrativo el modelo alemán. En el nivel estatal, la *Föderalismusreform* ha reducido notablemente la capacidad de bloqueo del *Bundesrat*, según hemos visto. En el nivel regional, se ha potenciado, antes que Italia y en España, la participación de las Entidades Locales en los procedimientos legislativos, pero se han excluido de plano los *Bundesräte* de nivel territorial. Porque, si no resulta en absoluto deseable que los mecanismos participativos existan sólo sobre el papel, tampoco resulta aceptable la solución contraria: Una potenciación de los instrumentos de participación política puede ser sin duda beneficiosa, pero no si es desorbitada: puede dificultar la delimitación de responsabilidades, obstaculizar innecesariamente la tramitación de iniciativas normativas y propiciar políticas

29 Ley 20/2007, de 17 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local.

30 La Conferencia de Presidentes de Consejos Insulares (prevista en el artículo 74 del nuevo Estatuto balear) ha aprobado ya su Reglamento, de 27 de septiembre de 2007 (publicado en el Boletín Oficial de Islas Baleares de 25 diciembre 2007, núm. 193).

31 Decreto 81/2008, de 6 de junio, del *Consell*, por el que se crea la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

32 F. Sosa Wagner, *El Estado se desarma*, estudio introductorio incluido en T. Darnstädt, *La trampa del consenso*, trad. J. Martínez de Luco Zelmer y F. Sosa Wagner, Trotta, Madrid, 2005, pp. 12-13.

(todavía más) incoherentes, expresivas de compromisos intrínsecamente ambiguos y coyunturales. Además, un condicionamiento incisivo de la actividad legislativa regional o estatal (p. ej., quórum reforzados de votación para la aprobación de leyes en contra del criterio local), puede, paradójicamente, debilitar la participación local: Hay el riesgo de que acabe diluyéndose su carácter territorial para convertirse en un instrumento enteramente politizado al servicio de las pugnas partidarias.



**RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS: CONTROL
O TUTELA SOBRE EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS
POR PARTE DE LOS ENTES LOCALES**

Ana de Marcos Fernández



CONSIDERACIONES GENERALES

1. Delimitación del objeto de estudio

La diferente amplitud del concepto *relaciones interadministrativas* en los análisis doctrinales de los diversos ordenamientos obliga a precisar el objeto de este estudio.

En el marco de las relaciones interadministrativas de los Entes Locales, este apartado del *Estudio sobre Gobiernos Locales en Estados Federales y Descentralizados* se centra en el análisis de la regulación de las competencias locales y del régimen de tutela o control al que las mismas quedan sometidas en los tres Estados descentralizados que constituyen el objeto de este estudio: Reino Unido, Italia y Alemania.

Se estudian en este trabajo, por lo tanto, los tipos de competencias locales que resultan de la regulación de los diferentes ordenamientos citados, así como los correspondientes medios de control o tutela aplicables respectivamente a los mismos. A partir de este análisis se pretende obtener como resultado la definición de la posición jurídica de los gobiernos locales en lo que se refiere al ejercicio de las competencias que les corresponden en virtud de distintos títulos, (de la autonomía constitucionalmente reconocida, de la atribución legal, de la delegación o encargo por parte de otra entidad territorial, etc.), así como de los controles a los que los mismos quedan sometidos.

La regulación de las competencias locales deriva directamente de la posición institucional que las respectivas Constituciones, escritas o fruto de la tradición, atribuyen a las entidades locales. Dicha regulación condiciona el régimen de tutela o control al que las mismas quedan sometidas en relación con el ejercicio de los distintos tipos de competencias que pueden o deben asumir. Este régimen de tutela o control de las competencias es objeto de regulación y desarrollo por parte de las leyes.

En consecuencia, el análisis de las competencias que se atribuyen a las entidades locales, así como de su control o tutela por parte de otras instancias territoriales, constituye un instrumento fundamental para el conocimiento de la distribución del poder en un Estado descentralizado. No obstante, este análisis tiene un carácter fundamentalmente jurídico, sin perjuicio de las consecuencias que se puedan obtener a partir del mismo desde otras perspectivas. Se trata por tanto de un análisis formal de los distintos tipos de control, sin perjuicio de que, desde el punto de vista material, cuestiones como la financiación, por ejemplo, constituyan elementos fundamentales en el análisis de la distribución de poder en un Estado.

Queda por tanto excluido de este apartado el estudio de las relaciones de colaboración, tanto de carácter político como administrativo, que se plantean entre las orga-

nizaciones correspondientes a los distintos niveles territoriales que integran los Estados a los que se ha hecho referencia, que son objeto de estudio en otros apartados de este trabajo.

2. Factores que condicionan las relaciones de control o tutela entre entidades territoriales

El análisis de las relaciones interadministrativas de control o tutela entre las diversas entidades de carácter territorial que forman parte de un Estado exige tener en cuenta una serie de factores que determinan o condicionan la naturaleza de las mismas y el régimen jurídico que las rige:

- a) El primero de estos factores es la regulación constitucional de las entidades locales. En este sentido, resulta fundamental determinar si la Constitución garantiza la autonomía local, o bien, si la autonomía local está reconocida a través de otros textos normativos que no tienen carácter constitucional, como la Carta europea de la autonomía local. También es importante precisar en qué términos se produce dicho reconocimiento.
- b) En segundo lugar, es necesario precisar los términos en que se atribuye al legislador el desarrollo de la autonomía local. La aplicación del principio de subsidiariedad y la atribución de competencias mediante cláusula general potencian la autonomía local.
- c) También es preciso aclarar si el desarrollo por parte del legislador estatal o regional de la autonomía local es o no susceptible de ser controlado por una jurisdicción de carácter constitucional, y, en su caso, las posibilidades de acceso a la misma. Evidentemente, sólo si es posible este control, que garantiza la eficacia de la proclamación constitucional de la autonomía local, cabe afirmar en un sistema constitucional que está vigente la garantía de la autonomía local, y, en consecuencia, que es un sistema descentralizado en este ámbito.
- d) Otro factor de interés en los Estados descentralizados es el que se refiere a la determinación de si el desarrollo de la autonomía local se atribuye a las entidades regionales o al Estado central. En el primer caso, esto es, si el desarrollo legal se atribuye al legislador regional, el sistema tendrá un mayor grado de descentralización que si esta competencia corresponde al Estado central.
- e) También constituye un elemento fundamental para evaluar el grado de descentralización de un Estado, la distinción entre los controles admisibles en relación con el ejercicio de las competencias locales; esta distinción se proyecta en relación con el tipo de competencias, en su caso, propias o delegadas, que ejercen las entidades locales. En un sistema descentralizado en el que se garantiza la autonomía local, el ejercicio de las competencias propias por parte de la entidad local no debe estar sometido a tutela, admitiéndose como máximo una tutela de lega-

lidad; la tutela material o de oportunidad sólo cabe en relación con el ejercicio de las competencias delegadas. En los Estados centralizados todas las competencias locales tienen el mismo carácter ya que, al no estar garantizada la autonomía local, no existen competencias que puedan denominarse propias de la entidad local, y, en consecuencia, protegidas frente a la intervención de las autoridades centrales y regionales. En consecuencia, en estos casos no se aplica la distinción entre competencias propias y delegadas a la que se ha hecho referencia, y se admite con carácter general, no sólo la tutela de legalidad, sino también la tutela de oportunidad.

- f) En este ámbito constituye una cuestión fundamental concretar qué se entiende por tutela de legalidad y por tutela material o de oportunidad. Convencionalmente se admite que la tutela de legalidad no abarca solamente los casos en que el Estado o la Región controlan directamente –a través de sus propios órganos– la legalidad de la actuación de las entidades locales en el ejercicio de las competencias propias, sino que también se incluye en este ámbito la posibilidad de que el Estado o la Región puedan ejercer acciones judiciales en defensa de la legalidad o del ejercicio de sus propias competencias, como ocurre en el caso español. La tutela de oportunidad o tutela material permite la imposición de instrucciones generales o el control posterior del ejercicio de la competencia: la Administración tutelante es la que decide cómo se debe ejercer dicha competencia, ya que en definitiva es la titular de la misma, dado que en un Estado descentralizado este tipo de tutela sólo cabe en relación con las competencias delegadas. En los sistemas centralizados la tutela material se aplica con carácter general ante la ausencia del reconocimiento de autonomía, esto es, de competencias propias de la entidad sobre la que se ejerce la tutela.
- g) En los sistemas en que se admite una tutela de legalidad sobre el ejercicio de las competencias locales, ésta se extiende en relación con todo tipo de competencias, tanto si son propias como si son delegadas. El control se aplica tanto en relación con la competencia y el procedimiento, como con el ajuste del contenido del acto a la legalidad.
- h) Por lo que se refiere a las técnicas de tutela, conviene formular algunas precisiones. Las técnicas de tutela son comunes en relación con los distintos ordenamientos e incluso muchas de ellas se aplican de forma indistinta en los casos de ejercicio de tutela de legalidad y en los de tutela material o de oportunidad; la diferencia radica, evidentemente, en cuál sea el objeto –control de legalidad o control de oportunidad– sobre el que se aplica la técnica en cuestión. En ambos casos es preciso distinguir entre los instrumentos o técnicas de carácter preventivo y los de carácter represivo.
- i) Del mismo modo, las distintas técnicas de tutela se aplican tanto en los Estados centralizados como en los de carácter descentralizado. La diferencia radica, en primer lugar, en el sujeto que ejerce el control: en los Estados centralizados, las

autoridades centrales, frente a los descentralizados, en los que, generalmente, de forma más habitual esta función corresponde a las autoridades regionales. En segundo lugar, también es preciso tener en cuenta el objeto de la tutela, que en los Estados centralizados afecta, tanto desde el punto de vista de la legalidad como de la oportunidad, a la generalidad de las competencias locales, en tanto que en los países descentralizados sólo se admite la tutela material en el ámbito de las competencias ajenas o delegadas.

- j) En algunas ocasiones se cita como la primera técnica de tutela el deber de información. Desde el punto de vista técnico, en los Estados descentralizados no parece razonable considerar el deber de información como una técnica más de tutela ya que, por ejemplo, tanto el Tribunal Constitucional alemán como el español, entienden que este deber constituye una obligación derivada del principio de cooperación, que debe regir, con carácter general, las relaciones interadministrativas en este tipo de Estados. Además, en estos casos el deber de información tiene carácter recíproco y se aplica tanto en relación con el ejercicio de competencias propias como con el de las competencias delegadas. Por lo tanto, parece que se trata más bien de un instrumento al servicio de la aplicación de las correspondientes técnicas de tutela, que una técnica de tutela en sí mismo.
- k) Las técnicas de tutela son universales. Esto quiere decir que, con carácter general, los tipos existentes se aplican en todo tipo de Estados, cualquiera que sea su régimen organizativo, tengan carácter centralizado o descentralizado. La diferencia radica en que en los Estados centralizados, al no distinguir entre competencias propias o delegadas de las entidades locales, las diferentes técnicas se pueden aplicar en principio sobre cualquier competencia local. Sin embargo, en los Estados descentralizados, es necesario distinguir entre las que son admisibles en relación con el ejercicio de las competencias propias (tutela de legalidad) y las que sólo caben en el ámbito de las competencias delegadas (tutela material o de oportunidad). El máximo grado de descentralización se plantea, desde un punto de vista teórico, en los casos en que todas las competencias de la entidad local tienen carácter propio, por aplicación del principio de subsidiariedad o por haberle sido transferidos por las entidades regionales o/y por el Estado central, lo que determina en la práctica la ausencia de tutela sobre el ejercicio de competencias por las entidades locales o la aplicación de ésta en su grado mínimo.
- l) Se suelen citar como técnicas de tutela aplicadas en los países objeto de estudio, y, con carácter general en los de nuestro ámbito cultural, las siguientes: informes previos vinculantes o no, envío de comisionados, anulación o revisión de oficio de los actos, disolución de los órganos de la entidad local, subrogación en el ejercicio de las competencias, control por parte de comités de carácter técnico, impugnaciones, etc. Estas técnicas, en principio, resultan aplicables tanto a los casos de control de legalidad como de oportunidad. Sin embargo, en ocasiones pueden tener carácter específico, por ejemplo, las instrucciones y directrices generales sólo caben en el ámbito de las competencias delegadas como instrumentos de tutela

de oportunidad, y la revisión de oficio solo puede ser aplicada como técnica de control en los casos de tutela de legalidad.

m) Otro factor a tener en cuenta en relación con la aplicación de las técnicas de tutela se refiere a la determinación de los supuestos sobre los que las mismas se imponen. La aplicación de las técnicas de tutela más gravosas, que inciden en la propia organización de la entidad, como la disolución de los órganos colegiados, la remoción del alcalde, etc., en los Estados descentralizados se reserva para los casos más graves de incumplimiento del ordenamiento jurídico, tales como la vulneración de la Constitución, o la participación en delitos de terrorismo o de la mafia, como se detallará más adelante. En este tipo de supuestos, la intervención en elementos definitorios de la autonomía local, como son la propia existencia del municipio o de la organización municipal o la remoción de sus cargos electos, tiene carácter excepcional y sólo se justifica por la gravedad de los casos en que se aplican. No obstante, en Estados centralizados o con limitado nivel de descentralización, estas técnicas se aplican en casos ordinarios de tutela de legalidad.

Las cuestiones a las que se hace referencia en los apartados a) a d) del párrafo anterior son tratadas en otras partes de este informe. Su referencia en este epígrafe tiene como función esquematizar los fundamentos de los diferentes modelos de control susceptibles de aplicar sobre el ejercicio de competencias propias o ajenas por parte de las entidades locales.

LAS COMPETENCIAS LOCALES

1. Atribución de las competencias locales

El fundamento constitucional del régimen local constituye el punto de partida para definir el ámbito de las competencias locales y los instrumentos que permiten su regulación y desarrollo. A partir de la regulación constitucional del régimen local también cabe deducir los límites a la imposición de controles o a la aplicación de instrumentos de tutela en relación con el ejercicio de los distintos tipos de competencias locales. En definitiva, la regulación constitucional del régimen local –o, en su caso, la ausencia de la misma– articula su posición institucional en el sistema político y jurídico de un Estado.

En los apartados siguientes se va a analizar cómo reconocen o atribuyen las competencias a las entidades locales los ordenamientos de los países objeto de estudio, añadiendo algunas referencias al Derecho español. La forma de atribución de las competencias a las entidades locales constituye una cuestión fundamental en el análisis de la distribución de poder en un Estado federal o descentralizado.

1.1. El modelo del Reino Unido: atribución legal de las competencias locales, sin garantía constitucional

En el Reino Unido no existe una Constitución escrita al estilo continental. La Constitución material del Reino Unido está formada por un conjunto de leyes relevantes y una serie de convenciones constitucionales no escritas, que carecen de rigidez y que son susceptibles de modificación por Ley del Parlamento de Westminster. Es preciso recordar que las propias leyes de *devolution* que han determinado una cierta descentralización en el ámbito regional (relativas a Escocia, Gales e Irlanda del Norte), también pueden ser modificadas en cualquier momento por el Parlamento de Westminster, por lo que cabe afirmar que el régimen de descentralización queda a la disponibilidad del Parlamento.

Si a través del proceso de *devolution* se ha iniciado un proceso de descentralización de carácter regional en el Reino Unido, no cabe, al menos por el momento, afirmar lo mismo en relación con el ámbito local. La autonomía local no está garantizada. Aunque el Reino Unido ha suscrito la Carta Europea de la Autonomía Local, ha sometido a reserva algunas cuestiones. En consecuencia, en este ordenamiento jurídico no cabe afirmar la existencia de una garantía constitucional de la autonomía local. En este ámbito se habla de la vigencia de un sistema de autonomía merecida (*earned autonomy*), en cuanto el ámbito propio de gestión de los gobiernos locales en el Reino Unido se vincula al cumplimiento de unos estándares de calidad aplicables tanto a su funcionamiento como a la gestión de servicios. Estos planteamientos no tienen nada que ver con los que se producen en Alemania, Italia y España, en los que la definición de la descentralización se vincula a otro tipo de criterios.

La regulación de las competencias locales se realiza de forma específica a través de los denominados estatutos (*Statutes*), que proceden del Parlamento de Westminster, del Parlamento escocés o de las Asambleas de Gales e Irlanda del Norte. No existe en el Reino Unido una atribución competencial general a las entidades locales, que sólo pueden aplicar los poderes específicos que les atribuye un *Statute*. Los Entes Locales no tienen margen de definición de políticas propias con autonomía, en la medida en que los objetivos de calidad los negocian con los gobiernos nacionales. La regla tradicional en este ámbito determina que las entidades locales sólo pueden ejercer las competencias que les atribuyen los *Statutes*, pues en caso contrario incurren en *ultra vires* (*beyond the powers*) y su actuación puede ser anulada por los Tribunales [RU §§ 29 y 96]. También en Alemania se utiliza esta expresión del *ultra vires* en el ámbito local para hacer referencia a los límites del ejercicio de las competencias por el municipio, que no puede, por ejemplo, promover una actividad económica más allá del término municipal y que no tenga conexión con los intereses de los vecinos [A § 57].

No obstante hay dos elementos que han contribuido en los últimos tiempos a flexibilizar el sistema del Reino Unido:

- a) En primer lugar, los tribunales ingleses han matizado la interpretación del *ultra vires* de modo que entienden que los Entes Locales pueden actuar, no sólo cuando en sentido estricto se atribuye una competencia de forma específica a través de una Ley o *Statute*, sino también cuando la autorización para actuar se entienda implícitamente otorgada, o cuando el acto que se va a realizar sea razonablemente incidental para llevar a cabo los propósitos del mismo [RU § 97].
- b) El segundo elemento a tener en cuenta en este sentido se encuentra en la *Local Government Act* de 2000, en Inglaterra y Gales, (para los Consejos de parroquias en la *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007*) y en la *Local Government Scotland Act* de 2003, en Escocia. A través de estas normas se ha aumentado el ámbito de discrecionalidad de los Entes Locales, mediante la atribución a los mismos del denominado poder de bienestar (*power of well-being*), que les permite desarrollar las acciones encaminadas a promover el bienestar económico, social o medioambiental en sus territorios. Este poder, no obstante, no puede equipararse a una atribución de competencias general o universal, pues está sometido a límites, pero permite a los Entes Locales desarrollar políticas y no sólo prestar servicios [RU § 7].

En conclusión, el modelo de atribución de competencias en el Reino Unido es un modelo legal, que carece de garantía constitucional, pero que evoluciona hacia una mayor potencialidad de la autonomía local, por ejemplo, mediante la flexibilización de la aplicación del *ultra vires* y el reconocimiento del denominado poder de bienestar, (*power of well-being*), que permiten un mayor margen de decisión a las autoridades locales. Existe un enorme control de los niveles organizativos superiores sobre los gobiernos locales, lo que ha llevado a afirmar que la Administración local funciona como Administración ordinaria de los mismos, en los casos en que gestiona los principales servicios públicos. Por lo demás, en líneas generales este modelo tiene poco que ver con los modelos italiano y alemán a los que se hace referencia a continuación. Tampoco se corresponde con el modelo español.

1.2. Los modelos de Italia y de Alemania: atribución legal de las competencias locales en el marco garantizado por la Constitución. Aplicación de la cláusula universal de competencias y del principio de subsidiariedad

En Italia, la Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre reformó el Título V de la Constitución y modificó los fundamentos del régimen local italiano. En la Constitución italiana de 1948 regía el principio de paralelismo, según el cual se otorgaban a las Regiones todas las funciones administrativas en las materias en que dispusieran de potestad legislativa, sin perjuicio de su posterior delegación, en su caso, a las entidades locales. El artículo 118 de la Constitución, tras la reforma, dispone que se asignan a los municipios las funciones administrativas en aplicación del principio de subsidiariedad, a menos que, para asegurar su ejercicio unitario, se encomienden a las Provincias, Ciudades metropolitanas, Regiones o al Estado. Se trata de una mo-

dificación fundamental del sistema, que potencia la autonomía local, pero que, sin embargo, no ha sido acogido por algunos de los Estatutos de autonomía de las Regiones [I §§ 19 y 20].

No obstante, el principio de subsidiariedad no constituye en esta regulación una cláusula de atribución directa de competencias a los municipios, sino que debe considerarse como un criterio que debe seguir el legislador estatal o regional, que son los competentes para realizar dicha atribución, según el régimen de distribución de competencias, que también ha sido modificado en la última reforma constitucional [I §§19 y 21].

Los legisladores estatal y regionales son los competentes para determinar las funciones administrativas que corresponden al Municipio, pero deben hacerlo con sujeción a importantes límites constitucionales: la distribución debe articularla la Ley, la atribución de competencias debe tener en cuenta que el Municipio ocupa una posición central en virtud de lo establecido por la Constitución y debe realizarse de acuerdo con los criterios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación. Esta regulación supone la potencial atribución al Municipio de todas las funciones administrativas, salvo que, en aplicación de los citados principios, se confieran a otro de los sujetos citados en el artículo 118 de la Constitución. En este sentido se afirma que el ámbito de la Administración Pública en Italia corresponde fundamentalmente a la Administración local, y, especialmente a la municipal [I § 20].

Este planteamiento, que considera la Administración local como la Administración ordinaria del Estado o de la Región, está también presente en el Derecho del Reino Unido, como se comentó anteriormente, sin perjuicio de la existencia de las diferencias fundamentales que, en relación con otras cuestiones, se producen entre ambos ordenamientos. También en el Derecho alemán se plantea este asunto, ya que de las Constituciones de algunos *Länder* parece deducirse la configuración de la Administración local como Administración única, como Administración ordinaria del *Land*, como se expondrá más adelante. Sin embargo, en Alemania no existe un acuerdo general, ni en la jurisprudencia ni en la doctrina, sobre si ésta debe ser la interpretación que debe prevalecer en relación con los citados preceptos de las Constituciones de algunos Länder.

La interpretación expuesta sobre la intervención del legislador italiano en el desarrollo de la autonomía local resulta aparentemente contradictoria con la atribución a los municipios de una potestad normativa independiente (sistema de reserva reglamentaria), en relación con su organización y funciones. Sin embargo, esta competencia normativa resulta atribuida directamente por la Constitución, y, en principio, parece permitir a los municipios regular *ex novo* las competencias relativas a su organización y al desarrollo de sus funciones [I §§ 29 y 30]. En España no existe una previsión constitucional expresa sobre la potestad normativa local [I § 40].

Si bien la asignación de funciones al Municipio corresponde tanto al Estado como a las Regiones, en el ámbito de sus respectivas competencias, la Constitución italiana

ha atribuido al Estado la competencia para fijar las “funciones fundamentales” de los Municipios, las Provincias y las Ciudades metropolitanas (art. 117 p) CI), aunque no puede agotar esta regulación pues las regiones también tienen competencias en esta materia. La Ley 131/2003 (art. 2), ha facultado al Gobierno para aprobar uno o varios Decretos legislativos que concreten las funciones fundamentales de las entidades locales de conformidad con los criterios de subsidiariedad, adecuación y diferenciación y teniendo en cuenta criterios de tipicidad (las características propias de cada tipo de ente), esencialidad (relevancia de las funciones respecto del funcionamiento del ente y las necesidades primarias de la comunidad) e historicidad (las funciones ya radicadas en la experiencia local).

Las Regiones de régimen ordinario tienen un papel subordinado en la definición del régimen local, asumiendo en ellas el protagonismo el Estado. Sin embargo, para las Regiones de régimen especial se prevé el desarrollo de un modelo federal de régimen local. Esto significa que las competencias generales en esta materia corresponden en este último caso a la Región, con el límite de las materias que corresponden al Estado en virtud del art. 117 de la Constitución italiana: disciplina de los órganos de gobierno, régimen electoral y definición de las funciones fundamentales. Se trata de un sistema inverso al que se ha hecho referencia en relación con las Regiones ordinarias [I § 79].

El modelo italiano tiene, en relación con esta cuestión, una posición intermedia entre el alemán y el español, ya que en el modelo alemán todas las competencias sobre el régimen local corresponden a los *Länder*, en tanto que en el modelo español, hasta el momento han correspondido principalmente al Estado, competente para establecer sus bases en virtud de lo establecido por el artículo 149.1.18 CE. En el modelo español, las Comunidades Autónomas pueden desarrollar las bases estatales sobre régimen local, siempre que hayan asumido esa competencia en sus Estatutos.

En España esta competencia de definición del marco general del régimen local fue ejercida por el Estado, con apoyo en el artículo 149.1.18 CE, al promulgar la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en el año 1985, y, complementariamente, el Texto Refundido de 1986, con una densidad normativa que ha sido objeto de muchas críticas, ya que deja muy poco espacio al desarrollo normativo autonómico. En la actualidad se discute desde muchos sectores la propia necesidad de la existencia de este marco general, proponiendo un modelo similar al alemán en el que sean las Comunidades Autónomas las que centralicen la regulación de los municipios y sean sus interlocutores en exclusiva desde el punto de vista de las relaciones interadministrativas de tutela.

El Estado italiano, al ejercer la competencia legislativa para establecer las “funciones fundamentales” de las entidades locales, puede ordenar la transferencia de competencias administrativas de las Regiones a las entidades locales. Se entiende, incluso, que la Ley estatal puede establecer mecanismos para forzar esa transferencia cuando la Región no la ejerza durante un plazo. A tal efecto se ha propuesto que la Ley

faculte al Estado para, previo informe de la Conferencia Unificada, decretar la transferencia en sustitución de la Región (Propuesta de la Conferencia de las Regiones y las Provincias Autónomas, ANCI, UPI, UNCEM para el desarrollo del Título V de la Constitución, de 26 de noviembre de 2006).

En Alemania tradicionalmente está vigente una cláusula de atribución de competencia universal a los municipios (*Allzuständigkeit*), cuyo ámbito de aplicación, sin embargo, debe ser matizado. El artículo 28. II de la Constitución alemana garantiza que, cuando se trata de un asunto de la comunidad local, la materia corresponde al Municipio. Esto significa, por un lado que, en ausencia de ley sobre la materia, la competencia debe tenerse por íntegramente municipal, en tanto que, por otro lado, el legislador, si bien puede atribuir competencias en ese ámbito a otras organizaciones jurídico-públicas, está sometido a límites que derivan de la garantía constitucional de la autonomía local. En definitiva, la cláusula universal permite a los municipios, en ausencia de Ley aplicable, promover toda clase de actividades relativas a la materia de que se trate; a esta facultad se la denomina “derecho de la espontaneidad” (*Recht der Spontanität*) [A § 61].

Esta regulación de la cláusula universal de competencias no está formalmente vigente en la legislación española, que debe ser modificada para adaptarse en relación con esta cuestión a la Carta Europea de la Autonomía Local, ratificada por España en 1988; no obstante se han producido avances que suponen *de facto* la aplicación de dicha cláusula en algunos casos en los que los vecinos demandaban al municipio soluciones, en ausencia de regulación legal estatal o autonómica, como los relativos a la contaminación acústica o la implantación de las telecomunicaciones en el ámbito local.

En Alemania la asignación de funciones a los municipios corresponde al legislador del *Land* [A § 65]. El legislador tiene como límite la garantía constitucional de la autonomía local. Esto significa que en aquellos asuntos en los que exista un interés municipal relevante debe aplicarse el denominado “principio de reparto de competencias favorable al municipio”, que implica que debe prevalecer la regla a favor de la competencia municipal, constituyendo la excepción lo contrario. En concreto, solo se admite la privación de competencias al municipio para atribuírselas a otra organización jurídico-pública superior por razones de interés general, así como cuando no sea posible asegurar de otra manera un adecuado ejercicio de la tarea pública correspondiente [A § 69].

También la regulación general del régimen local es una competencia de los *Länder*, en el marco establecido por sus respectivas Constituciones y dentro del respeto debido a la Constitución Federal. Las regulaciones de la autonomía local contenidas en las Constituciones de los *Länder* definen el régimen local en los respectivos territorios, junto con las correspondientes leyes de régimen local que las desarrollan. [A §§ 81 y 91]. No existe legislación general federal de régimen local, sino que esta función legislativa corresponde de forma exclusiva a los *Länder*, en virtud de lo establecido en los artículos 30 y 70 y ss de la Constitución Federal, a diferencia de lo que ocurre

en Italia y España donde el legislador estatal también participa en dicha regulación. En este sentido, el modelo alemán estaría más próximo en lo que se refiere a este esquema de distribución de la potestad reguladora del régimen general de los gobiernos locales, al modelo del Reino Unido, que también atribuye esta función a las regiones, *Nations*, con todos los matices que es obligado introducir al comparar este sistema con los continentales.

En Alemania la autonomía local constitucionalmente garantizada supone que las competencias propias del municipio se gestionan en régimen de autonomía y bajo propia responsabilidad, lo cual permite adoptar decisiones bajo criterios políticos propios y excluye el control de oportunidad [A § 62].

Todos los *Länder* han aprobado leyes de régimen local con excepción de Berlín, Hamburgo y Bremen, salvo la ciudad del puerto de Bremen, ciudades en las que el sistema de régimen local se regula en la Constitución del *Land*, al coincidir ambos territorios [A § 91].

La reforma del federalismo alemán de 2006 ha prohibido que la Federación atribuya o delegue competencias en los municipios o en las agrupaciones de municipios, (arts. 84.1 y 85.1 GG). En la actualidad el *Land* tiene, por tanto, el monopolio de las relaciones con los municipios, salvo en las situaciones de emergencia. En este sentido, los municipios, como Administración indirecta del *Land*, pueden ejecutar las competencias del *Land*, y también las competencias delegadas por la Federación al *Land*, en aquellos casos en los que el *Land* así lo decida [A §§ 40, 44 y 45]. La Federación delega en el *Land* y es el *Land* el que determinará a través de qué órganos ejecutará dichas competencias.

En relación con el fortalecimiento de la autonomía local en Alemania tiene interés destacar una cuestión que aún no tiene una solución clara, ni por parte de la doctrina ni por parte de la jurisprudencia: la consideración de la Administración local como la única Administración ordinaria en el ámbito del territorio municipal, competente en relación con todas las funciones administrativas. Esta cuestión tiene su fundamento en las Constituciones de algunos *Länder*, que, al no distinguir entre competencias locales y del *Land*, permiten entender que se atribuye a los municipios una competencia administrativa general que incluiría las competencias del *Land* que pudieran ser ejercidas por las entidades locales en virtud de sus características, por ejemplo como competencias delegadas [A § 82]. Este planteamiento recuerda con matices al carácter de la Administración local del Reino Unido, como Administración ordinaria del Estado y, tras el proceso de *Devolution*, también de las *Nations* [RU § 14].

En conclusión, los sistemas italiano y alemán reconocen constitucionalmente la garantía de la autonomía local, así como el principio de subsidiariedad y la cláusula universal de competencias. La diferencia fundamental entre ellos radica en que en el sistema italiano, el Estado tiene competencias para definir la organización general del régimen local en relación con las Regiones de régimen ordinario; lo mismo ocurre, con carácter general, en el modelo español. En el sistema alemán, esta

cuestión se atribuye con carácter exclusivo a los Länder; asimismo el sistema italiano relativo a las Regiones especiales establece un sistema de corte federal similar al alemán que, sin embargo, permite, a diferencia de aquél, alguna participación del Estado en esta materia.

Además, en el sistema italiano, el legislador estatal, al igual que el español, puede atribuir o delegar competencias a los municipios, lo cual ha quedado prohibido en el Derecho alemán tras la reforma del federalismo. En ambos casos las últimas reformas constitucionales fortalecen la vinculación de los municipios en relación con el nivel territorial regional: en Italia, a través de las transferencias de las Regiones a los municipios y en Alemania, a través de la prohibición de la atribución o delegación de competencias de la Federación a los municipios. También cabe hacer referencia a los planteamientos relativos a la consideración de la Administración municipal como Administración ordinaria del *Land*, que derivan de algunas Constituciones de los *Länder*, que coinciden con el carácter central de la Administración municipal como Administración ordinaria que prevé la Constitución italiana tras su reforma.

2. Régimen de las competencias locales

El estudio de este apartado permite analizar la posible existencia de distintos tipos de competencias locales. Las principales clasificaciones que se pueden establecer en este ámbito se refieren al carácter facultativo u obligatorio de la competencia para la entidad local, así como a la distinción entre competencias propias o ajenas, estas últimas delegadas por la región o por el poder central. Esta clasificación se suele vincular con los diferentes tipos de control –de legalidad o de oportunidad– a los que puede quedar sometido el ejercicio de los diversos tipos de competencias que ejercen las entidades locales.

2.1. El modelo del Reino Unido: competencias obligatorias (*mandatory powers*) y facultativas (*discretionary powers*)

En el Reino Unido no hay ninguna regulación que establezca un marco general sobre los tipos de competencias que pueden asumir las entidades locales o el carácter de las mismas.

Desde el punto de vista de su carácter obligatorio o facultativo cabe diferenciar entre *mandatory powers* –que son aquéllos que deben realizarse por mandato de la Ley– y *discretionary powers* –que autorizan a la autoridad a proveer servicios si lo considera conveniente–. Además, los poderes atribuidos legalmente pueden ser de distintos tipos. Por un lado, pueden ser detallados y obligatorios, exigiendo a los municipios que lleven a cabo ciertas actividades cuyos estándares están prefijados y definidos; por otro lado, pueden ser permisivos o discrecionales, permitiendo a los municipios decidir por ellos mismos si prestan o no un servicio concreto y con qué estándares de calidad. Con frecuencia los poderes mezclan ambas características, de modo que los municipios pueden decidir si prestan o no un servicio, o cómo hacerlo [RU § 97].

No obstante, en los últimos años se está produciendo en el Reino Unido una tendencia centralizadora que determina que algunas de las competencias se atribuyan a entes superiores de carácter regional. Otras competencias se han trasladado al sector privado o a otros entes públicos no elegidos democráticamente como los *quangos* [RU § 8]. No obstante, el desapoderamiento competencial no parece ser la mayor preocupación de las autoridades locales. Sus reivindicaciones actuales no se centran tanto en la acumulación de un mayor número de competencias o funciones, sino en combatir la falta de confianza en su gestión y su deficiente capacidad en la atracción de recursos humanos, herramientas y recursos financieros [RU §§ 99 y 100].

2.2. El modelo de Italia: aumento de competencias de los municipios como consecuencia del nuevo marco constitucional

El Gobierno italiano no ha aprobado aún el Decreto Legislativo que debe concretar, en el marco de la Constitución y de los criterios sentados en la Ley delegación de 2003, las competencias fundamentales de las entidades locales. Desde las reformas de los años noventa se han ido incrementando las competencias de las entidades locales. La adaptación del régimen local a la Constitución supondrá la atribución de una serie de funciones administrativas al nivel municipal. A tal efecto, la Ley 131/2003 (art. 7) ha previsto la consecuente transferencia de bienes y recursos financieros, humanos, instrumentales y organizativos necesarios para el ejercicio de las funciones conferidas mediante acuerdos con las Regiones y las entidades locales en la Conferencia Unificada, que habrán de tener reflejo después en proyectos de Ley [I § 157].

Las nuevas funciones no van a sustituir a las que ejercen los Municipios en virtud de la legislación precedente, sino que se añadirán a ellas. En este sentido, el artículo 13.1 del TUEL (Texto Único de las Leyes sobre el Ordenamiento de las Entidades Locales aprobado por Decreto Legislativo 267/2000, de 18 de agosto), contiene la competencia general/residual a favor el Municipio: “Corresponden al Municipio todas las funciones administrativas relacionadas con la población y el territorio municipal, particularmente en los sectores materiales de servicios a las personas y a la comunidad, planificación y utilización del territorio y desarrollo económico, salvo las funciones que tengan atribuidas otros sujetos por Ley estatal o regional, según las competencias respectivas”. Sólo en el caso de que se justifique el carácter supralocal de la competencia, y con carácter excepcional, se atribuirá a un nivel territorial superior al del municipio. El Texto Único, además de esta mención general a las funciones propias, señala además una serie de funciones delegadas por el Estado (art. 14): “El Municipio gestiona los servicios electorales, de estado civil, de población, de reclutamiento y de estadística” [I §158].

El legislador del 2000 no definió el conjunto de competencias o funciones del Municipio, limitándose a prever la competencia general y una serie de tareas que lleva a cabo el alcalde en su calidad de oficial del Gobierno. Por lo general, el Estado ha lleva-

do a cabo la distribución y regulación de las funciones locales de manera fragmentaria, a través de intervenciones legislativas sectoriales [I § 159].

Junto a la legislación estatal es preciso tener en cuenta la legislación regional. En este sentido cabe afirmar que si la tendencia inicial de las Regiones era sólo la de delegar alguna competencia, a partir de los años noventa es cada vez más frecuente el establecimiento de transferencias en sentido estricto, lo cual refuerza el carácter descentralizado del sistema [I § 160].

2.3. El modelo de Alemania: modelo dualista y modelo monista de articulación de las competencias

En Alemania la normativa municipal corresponde a los Länder. Hay dos modelos de articulación de las competencias locales en los que se agrupan los distintos Länder, el modelo monista y el modelo dualista.

De forma esquemática, las diferencias entre ambos modelos pueden sintetizarse del siguiente modo:

- a) El sistema dualista tradicional distingue entre competencias en régimen de autonomía, (*Selbstverwaltungsangelegenheiten*), que pueden tener carácter facultativo u obligatorio, (*freie- und pflichtigeaufgaben*), y que sólo admiten tutela de legalidad o jurídica, (*Rechtsaufsicht*), y competencias delegadas, (*Auftragsangelegenheiten*), sometidas además de a la tutela de legalidad a tutela material o de oportunidad, (*Fachaufsicht*). En principio no se exige que la Ley que atribuye la competencia distinga de qué tipo de competencias se trata, ni tampoco dicha ley está obligada a precisar la posibilidad de imponer instrumentos de tutela material para que sea posible su ejercicio. En todo caso el límite es la garantía constitucional de la autonomía local. Si la Ley no dispone lo contrario, el poder de dirección sobre el ejercicio de las competencias delegadas no tiene límites. [A §§ 203 a 208, 216 y 137 y ss]
- b) El sistema monista, (concepción de Weinheim), parte de un concepto unitario de competencias locales y distingue entre aquéllas que sólo son susceptibles de tutela jurídica, (*Rechtsaufsicht*), –que pueden ser facultativas u obligatorias (*freie- und pflichtigeaufgaben*)–, y aquellas otras que quedan sometidas a una tutela material en la medida que la Ley así lo establezca, competencias sometidas a directrices o instrucciones (*Weisungsaufgaben*). De este esquema se deduce la vigencia de un principio de unidad funcional de la Administración en el ámbito local (*Grundsatz der funktionellen Einheit der Verwaltung auf der Gemeindeebene*). En todo caso, para someter el ejercicio de una competencia a directrices e instrucciones, el legislador tiene como límite la autonomía local garantizada por la Constitución [A §§ 209 a 215, 216 y 137 y ss].

La garantía de la autonomía local (*Selbstverwaltungsgarantie*) excluye la posibilidad de imponer instrucciones estatales sobre las competencias en régimen de auto-

mía, (*Selbstverwaltungsaufgaben*), esto es, sobre las competencias que derivan de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Sólo en casos determinados y de forma estricta, es posible, en virtud de Ley, introducir algún tipo de limitación en este ámbito. Por lo tanto los conceptos de competencias sometidas a directriz o instrucción (*Weisungsaufgaben*) y de competencias en régimen de autonomía (*Selbstverwaltungsaufgaben*) resultan incompatibles entre sí si no se quiere vulnerar la Constitución. No es posible someter a directrices o instrucciones el ejercicio de las competencias locales que derivan de la garantía constitucional de la autonomía local.

La principal aportación del modelo monista radica en que amplía el ámbito competencial de los municipios, ya que no exige analizar la naturaleza de las competencias, según deriven o no de la garantía constitucional de la autonomía local para definir su régimen jurídico, sino que sólo remite al legislador la posibilidad de someter a directriz o instrucción el ejercicio de las competencias locales. La imposición de estas directrices corresponde al legislador, si bien la tarea del legislador, si atenta contra la garantía constitucional de la autonomía local, puede ser revisada por la jurisdicción constitucional. [A § 214].

En realidad, la atribución al legislador de la competencia para dictar instrucciones o directrices en relación con el ejercicio de las competencias locales supone un avance desde el punto de vista de la seguridad jurídica, pero no resuelve totalmente la cuestión. En el sistema dualista, el problema fundamental para definir el régimen jurídico del ejercicio de una competencia, o en otros términos, para decidir si dicha competencia podía ser sometida a directrices o instrucciones estatales, (de la Federación o del *Land*), era determinar si se trataba o no de una competencia derivada de la garantía de la autonomía local. Cabe afirmar que este planteamiento se conserva en cierto modo en el modelo monista, ya que el legislador no es totalmente libre para decidir si somete o no el ejercicio de una competencia a directrices o instrucciones, dado que tiene un límite, que es el respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Como conclusión, cabe afirmar que la concepción de Weinheim no supone ninguna novedad fundamental, pero sí contribuye a mejorar la seguridad jurídica, a precisar los conceptos y a potenciar las competencias de los municipios, a partir del concepto unitario de competencia pública que aplica. [A § 215].

2.4. Recapitulación

En el Reino Unido no existe una regulación sistemática de los tipos de competencias locales. El reconocimiento de competencias discrecionales o del poder de bienestar supone un avance en el reconocimiento de la autonomía local en la medida en que, *prima facie*, puede dar cobertura al desarrollo de políticas propias. Sin embargo este reconocimiento no aporta auténtica estabilidad al sistema, ya que con frecuencia las competencias se desplazan a entidades territoriales de nivel superior o bien a otros entes que carecen de legitimidad democrática como los *quangos*.

En Italia todavía no ha sido ultimado el proceso de desarrollo de la nueva regulación constitucional, pero en todo caso las reformas realizadas determinan un aumento de las competencias municipales. Se distinguen competencias propias o delegadas, si bien en los últimos tiempos existe una tendencia a que las Regiones transfieran competencias a los municipios, lo cual determina una mayor descentralización del modelo.

En Alemania se mantienen desde mitad del siglo XX los dos sistemas tradicionales, dualista y monista, en los que se encuadra el análisis del régimen jurídico de las competencias locales. Se distinguen competencias obligatorias y facultativas en el ámbito de las competencias propias (sistema dualista), así como en el de las no sometidas a dirección (sistema monista). El sistema dualista distingue entre competencias propias, protegidas por la autonomía local constitucionalmente garantizada y competencias delegadas; este sistema se ajusta de forma más estricta a la regulación constitucional de la autonomía local. El sistema monista, al remitir al legislador la determinación del ejercicio del poder de dirección en cada caso, garantiza mejor la seguridad jurídica, pero no resuelve definitivamente el problema relativo a la concreción de los casos en que éste es admisible, cuestión que, en definitiva queda en manos de la jurisdicción constitucional.

En los tres sistemas está presente la distinción entre competencias obligatorias y discrecionales, pero no la clasificación entre competencias propias y delegadas, propia de los Derechos continentales, pero desconocida para el Derecho del Reino Unido.



LAS RELACIONES DE TUTELA O CONTROL COMO ELEMENTO DEFINITORIO DEL CARÁCTER CENTRALIZADO O DESCENTRALIZADO DEL RÉGIMEN LOCAL

1. Modelos de articulación de las relaciones de control o tutela

El análisis de los distintos sistemas jurídicos que constituyen el objeto de este estudio permite distinguir dos modelos fundamentales desde el punto de vista de la articulación del control o tutela sobre el ejercicio de las competencias locales. Por un lado, el modelo del Reino Unido, que en lo que se refiere al ámbito local, parece que no puede afirmarse que se trata de un modelo descentralizado; por otro lado, los modelos continentales, italiano y alemán, que, partiendo de unos principios comunes, presentan diferencias entre sí. Estos últimos son los que más se parecen al sistema español.

Como dato de partida, es preciso aclarar que, como se ha expuesto en otras partes de este trabajo, los tres sistemas jurídicos analizados, tras recientes reformas cons-

titucionales, concepto en el que se incluye el proceso de *Devolution* en el Reino Unido, están en mayor o menor medida en un cierto grado de indefinición en relación con la influencia que en el ámbito local puede determinar el desarrollo del respectivo modelo. Por ello, en relación con algunas cuestiones, no es posible realizar afirmaciones rotundas, al estar aún *in fieri*, no totalmente resueltas, siendo objeto de discusión en los países objeto de análisis. Estos planteamientos son especialmente aplicables al Reino Unido e Italia. En Alemania tienen quizá menos relevancia, ya que la reforma del federalismo no ha alterado sustancialmente la regulación del régimen local, salvo en lo relativo a la prohibición de la atribución y de la delegación directa de competencias de la Federación a los municipios.

En los diferentes países analizados se observa un aumento progresivo de los medios de control basados en la aplicación de técnicas empresariales, *New Public Management*, en el ámbito de las administraciones locales.

- a) *Prima facie*, el Estado en el que la aplicación de estas técnicas tiene una mayor relevancia en los últimos tiempos es el Reino Unido. A través de los *Comprehensive Performance Assessment (CPAa)*, se analiza y califica la actuación de los municipios a nivel corporativo y en los distintos tipos de actuaciones municipales. Su objeto es evaluar la actuación de cada municipio, así como evaluar la capacidad de mejora en cada ámbito de actuación municipal [RU §§ 138 a 142]. La *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* ha creado un nuevo modelo, las *Comprehensive Area Assessment (CAA)*, que ha entrado en funcionamiento en abril de 2009. Este sistema pretende obtener la evaluación de los resultados globales de la actuación local mediante el análisis de los riesgos, la inspección y la auditoría [RU § 138].
- b) En Italia, en los últimos tiempos, siguiendo las corrientes del *New Public Management*, se ha desarrollado un movimiento favorable a la introducción de controles de eficiencia de la actuación municipal similares a los que emplean las organizaciones privadas, que prevalecen en su eficacia sobre los tradicionales sistemas de control de actos. Este sistema, de carácter empresarial, se realiza mediante controles fundamentalmente internos, a cargo de órganos de la propia entidad local. La Ley 131/2003 ha previsto que el Gobierno, en ejecución de la delegación para adaptar la legislación local a la reforma constitucional de 2001, atribuya a la autonomía estatutaria de cada ente local la definición de un sistema de controles internos orientados a garantizar un funcionamiento eficaz, eficiente y económico (art. 2.4) [I § 211].
- c) En Alemania también han tenido éxito las ideas del *New Public Management* en el ámbito local, que se han introducido a partir de la proposición de un nuevo modelo tributario en 1993, en la "Reunión de los Municipios para la simplificación administrativa". A partir de este modelo se pretende construir en el ámbito municipal una estructura descentralizada, tanto desde el punto de vista de su dirección como de su organización, de carácter similar a una empresa. A través de convenios

se deben determinar en el marco de los programas presupuestarios las prestaciones que son rentables, con el fin de aplicar criterios similares a los que aplica un sistema de competencia. Sin embargo, la configuración descentralizada de la organización municipal plantea problemas desde el punto de vista del Derecho presupuestario en relación con la aplicación de este nuevo sistema [A § 26].

El análisis que se desarrolla a continuación se refiere fundamentalmente a los controles tradicionales previstos en los respectivos ordenamientos jurídicos correspondientes a los distintos países objeto de estudio.

1.1. Reino Unido

El análisis del sistema jurídico del Reino Unido se realiza de forma separada por las peculiaridades que presenta, que no permiten un análisis paralelo con los ordenamientos italiano y alemán. La regulación de las técnicas de tutela o control en el Reino Unido responde al mismo esquema casuístico al que se ha hecho referencia en los apartados anteriores, al exponer los rasgos generales de su ordenamiento jurídico. No existe una sistemática clara y es cada regulación concreta la que define el régimen al que quedan sometidas las competencias locales. Sin embargo es posible esquematizar algunos supuestos que se han ido formalizando a partir de la práctica legislativa.

El sistema de relaciones interadministrativas que conecta a las autoridades locales, los gobiernos regionales y el Gobierno del Reino Unido está condicionado por el proceso de *devolution* [RU § 114], que ha desplazado gran parte de los controles sobre los gobiernos locales del Gobierno central a las autoridades regionales. En el Reino Unido la autonomía de las entidades locales es muy limitada. La actividad de los gobiernos locales se controla como si fueran parte de la Administración regional o central. Las autoridades centrales y regionales ejercen tutela de legalidad y material en relación con las competencias locales; este planteamiento no es propio de países verdaderamente descentralizados.

1.1.1. No hay distinción formal de distintos tipos de competencias que definan un régimen jurídico propio desde el punto de vista de la tutela como en los ordenamientos continentales. Las autoridades regionales pueden determinar incluso la desaparición de la entidad y su sustitución por una entidad privada

En el Reino Unido no cabe distinguir entre competencias propias y delegadas. La atribución de competencias a través de los *Statutes* es disponible para el legislador, dado que no existe garantía constitucional de la autonomía local [RU §§ 29 y 96]. En consecuencia, no cabe distinguir entre distintos tipos de competencias que definan un régimen jurídico desde el punto de vista de la tutela, ya que se admite tanto la regulación y aplicación de instrumentos de tutela jurídica como de tutela material, conceptos que, por otra parte, no forman parte del acervo conceptual del sistema jurídico del Reino Unido. La autoridad central o regional dirige, corrige, anula los actos

de las autoridades locales, por razones de legalidad o de oportunidad. Puede incluso cesar a las autoridades locales o disolver sus órganos de gobierno por incumplimientos de carácter ordinario. De esta regulación se deduce la existencia de una tutela material sobre el ejercicio de las competencias locales, típica de un sistema centralizado, que se manifiesta en la posibilidad de que una autoridad central o regional pueda imponer instrucciones generales sobre el ejercicio de las competencias locales, o de intervenir, fuera de los casos excepcionales que lo permiten en los ordenamientos continentales, en la propia existencia, organización y composición del Gobierno local.

Así por ejemplo, en el ámbito de la tutela de legalidad, si la actuación de un gobierno local afecta a derechos de los ciudadanos (cierre de una escuela), esta decisión puede quedar sometida a la tutela preventiva del ministro, exigiendo su confirmación previa a la aplicación de la misma. Se trata de la aplicación de un instrumento de tutela preventiva, que, en un ordenamiento descentralizado tendría su campo de actuación fundamentalmente en el ámbito de las competencias delegadas, y sería inadmisibles, desde la perspectiva de la tutela de legalidad, en el ámbito de las competencias propias.

En el caso citado en el párrafo anterior, si el afectado no está conforme, procede el recurso ante el secretario de Estado con carácter previo a la posible impugnación ante los Tribunales [RU § 118].

En el Derecho español, los artículos 65 y 66 de la LBRL, regulan la impugnación ante los Tribunales por parte del Estado o de las Comunidades Autónomas de los actos de las entidades locales, en el primer caso, por vulneración de la legalidad y en el segundo caso por invasión competencial. En ambos casos se exige requerimiento previo, pero no caben recursos ante las autoridades de tutela. Frente al modelo español, en el ordenamiento jurídico alemán la tutela de legalidad la ejercen los órganos del *Land*, como el ministro del Interior, o el *Landrat*, entre otros. Se trata de una fórmula muy asentada, que en cada *Land* ejerce la autoridad que el mismo designe, que no es la misma en todos los casos [A § 222].

Desde el punto de vista de la tutela de oportunidad, cabe señalar que en Inglaterra, la sección 38 LGA 2000 atribuye al secretario de Estado un poder general de orientación sobre el ejercicio de competencias por parte de las entidades locales [RU §§ 42 y 119]. Además, la legislación sectorial suele conferir poderes (*default powers*) a los ministros con el fin de que, cuando una autoridad local no esté actuando de forma satisfactoria, pueda –como último recurso– pasar sobre ella o transferir su responsabilidad a otra autoridad local o ente especial. Este poder general recuerda a las instrucciones generales que en el Derecho español se imponen sobre el ejercicio de las competencias delegadas, por ejemplo, en el artículo 27 LBRL, o al *Weisungsrecht* que –con mayor o menor extensión según se trate del sistema dualista o monista–, se aplica en relación con el ejercicio de las competencias ajenas en el Derecho alemán.

La ausencia de garantía local se muestra de forma extrema en la posibilidad, amparada por el ordenamiento, que tienen las autoridades regionales de eliminar la enti-

dad local y, por ejemplo, sustituirla por un *quango*, que es una entidad que carece de legitimidad democrática y cuyo fin es garantizar la prestación de los servicios públicos [RU §§ 88 y 116]. Se trata de una clara manifestación de que la cuestión fundamental en este ámbito es, precisamente, la prestación de los servicios públicos, sea cual sea la forma jurídica que se adopte para ello.

Este planteamiento es impensable en los países en que existe una garantía constitucional de la autonomía local como Alemania, donde un municipio no puede ser suprimido, ni su término municipal alterado discrecionalmente, contra su voluntad, pues supondría una vulneración tanto de la Constitución federal como de las Constituciones de los *Länder* [A §§ 53 y 84-87]. Al igual que en España (art. 13 LBRL), donde esta decisión debe ser tomada por razones de interés general y con audiencia de los municipios interesados.

1.1.2. Utilización de medios represivos que inciden en la propia organización local como instrumento para aplicar la tutela de legalidad con carácter ordinario

En el apartado anterior se ha hecho referencia a la posibilidad de aplicar, sobre la actuación de las entidades locales, instrumentos propios, tanto de tutela de legalidad como material, lo cual impide afirmar la existencia de un sistema basado en la autonomía local, que por su propia naturaleza no admite la tutela de oportunidad, salvo en el ámbito de las competencias delegadas. Pero junto a este dato hay que añadir que un elemento fundamental para evaluar el grado de descentralización en el ámbito local es la determinación de los casos en que cabe aplicar instrumentos de tutela de carácter represivos que suponen una grave incidencia en la entidad local, como la disolución de la entidad o de sus órganos principales, la remoción del alcalde, etc. Su aplicación en supuestos de control ordinario de la legalidad o de incumplimiento de los objetivos fijados, constituye una manifestación más de la ausencia de garantía de la autonomía local; estos medios se reservan en los ordenamientos de países que cabe calificar como descentralizados para los casos de incumplimiento grave de la Constitución, o de puesta en riesgo de la seguridad pública (mafia, terrorismo).

La *Local Government in Scotland Act 2003* prevé que el Ejecutivo escocés, en el caso de que un gobierno local incurra en *ultra vires*, por ejemplo, extralimitándose en el ejercicio de su competencia de bienestar, puede hacer uso de su poder de remover el servicio de la autoridad local, o de retirar el control de la autoridad local sobre el servicio [RU § 123]. La retirada del control sobre el servicio recuerda a las técnicas de tutela sobre las competencias delegadas en los ordenamientos continentales, que permiten la revocación de la delegación en caso de incumplimiento; esta regulación confirma la ausencia de diferenciación entre las competencias propias y delegadas en este sistema jurídico.

La remoción del servicio de la autoridad local constituye, desde la perspectiva de los ordenamientos de los países descentralizados, una consecuencia demasiado gravo-

sa, cuyo carácter excepcional impone que se reserve para casos de extrema gravedad; como se ha expuesto, los supuestos de invasión (extralimitación) competencial se resuelven en el ordenamiento jurídico español en los Tribunales (art. 66 LBRL) y sólo los casos más relevantes permiten la intervención directa en el ámbito de la autonomía local. En este sentido, el art. 60 LBRL permite al Estado o a la Comunidad Autónoma, en los casos de incumplimiento por parte de las entidades locales de obligaciones impuestas por la Ley que afecten al ejercicio de competencias estatales o autonómicas, adoptar, previo requerimiento, las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local; el art. 61 LBRL permite, en supuestos excepcionales, disolver los órganos de las Corporaciones locales en caso de gestión gravemente dañosa para los intereses generales, que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales o apoyo al terrorismo, siempre lo apruebe el Senado; por último, el art. 67 LBRL, en los casos en que se produzca un incumplimiento de obligaciones por parte de una entidad local que afecte gravemente al interés general de España, permite al Delegado del Gobierno suspender el acto y adoptar las medidas pertinentes para la protección de dicho interés, con la obligación de proceder posteriormente a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

1.1.3. Judicial Review, Adjudication Panels, Comprehensive Performance Assessments (CPAs)

El *Judicial Review* es el proceso ante los Tribunales que permite resolver las disputas entre las autoridades locales y las nacionales o regionales sobre posibles infracciones del ordenamiento jurídico. En este proceso, para fiscalizar las actuaciones públicas se aplican parámetros como el *ultra vires*, la razonabilidad, la justicia, la proporcionalidad o las expectativas legítimas. Este procedimiento judicial es uno de los escasos instrumentos de defensa de los que pueden disponer los gobiernos locales. Puede verse reforzado con la próxima creación del Tribunal Supremo [RU § 144].

La LGA 2000 para Inglaterra y Gales ha creado un importante instrumento de control, que son los *Adjudications Panels*. Estos jurados o grupos de expertos constituyen un tribunal judicial independiente encargado de resolver los conflictos que se plantean en relación con la conducta de los miembros de las autoridades locales [RU §§ 145 a 147].

Desde los años 80 se han ido implantando en el Reino Unido distintos sistemas dirigidos a garantizar la calidad de los servicios públicos. Entre todos ellos destaca la creación en 2001 de los *Comprehensive Performance Assessments* (CPAs) en Inglaterra. Su objeto es ofrecer un asesoramiento comparativo sobre la actuación de cada municipio en el nivel corporativo, así como evaluar la capacidad de mejora en cada ámbito de actuación municipal. Los municipios obtienen distintas calificaciones –excelente, buena, normal, débil o pobre– en función de su prestación de servicios. Mediante este procedimiento se permite identificar a los municipios con un nivel de calidad más elevado en su actuación y, al mismo tiempo, se identifican los más

débiles con el fin de desarrollar inspecciones más detalladas e, incluso, llegar a una posible intervención [RU §§ 138 a 142].

La Comisión Auditora puede llegar a recomendar al Secretario de Estado que haga uso del poder discrecional establecido en la sección 15 del LGA 1999, que le permite dar instrucciones a una autoridad local, tal y como se establece en el documento *Best Value Audit and Inspection Referrals: Policy and Procedure*, aprobado en 2006. En este documento se establecen los criterios que permiten a la Comisión plantear propuestas al secretario de Estado y el procedimiento para tomar dichas decisiones [RU § 138].

1.1.4. Progresiva introducción de elementos que avanzan hacia una mayor garantía de la autonomía local

En los últimos tiempos, paralelamente al proceso de *devolution*, se han ido introduciendo modificaciones en el régimen local inglés que se orientan hacia un mayor grado de descentralización, como son la elección directa del alcalde [RU §§ 75,77], o la eliminación de la intervención del Secretario de Estado en la aprobación de las Ordenanzas, (*bylaws*), que se ha producido en Inglaterra a partir de la *Local Government and Public Involvement in Health Act* de 2007 [RU § 107]. Estos elementos no permiten, sin embargo, en la actualidad, afirmar el carácter descentralizado del régimen local del Reino Unido,

Las características del ordenamiento jurídico del Reino Unido dificultan su comparación con los sistemas continentales; su fundamento, sus objetivos y su régimen jurídico se basan en principios radicalmente diferentes a los de estos ordenamientos. En los apartados anteriores se ha tratado de subsumir la regulación relativa a los controles sobre los gobiernos locales en el sistema conceptual tradicionalmente aplicado con carácter general en Alemania, Italia o España, con el fin de poder establecer elementos de comparación en relación con estos ordenamientos continentales. Pero es preciso aclarar que éste no es el planteamiento del sistema del Reino Unido, que centra su organización y funcionamiento en un objetivo de carácter material como es la eficiente gestión de los servicios públicos. Para conseguir este objetivo el sistema se caracteriza por su flexibilidad y variabilidad. No existe una sistemática clara que determine los principios que rigen los gobiernos locales en el Reino Unido, ya que al no existir garantía constitucional de la autonomía local, no hay apenas límites que impidan la imposición de todo tipo de controles sobre los mismos para garantizar el buen funcionamiento de los servicios públicos.

1.2. Alemania e Italia

Los sistemas italiano y alemán tienen entre sí más puntos de conexión. El fundamento de su semejanza radica en que en ambos casos, al igual que en el caso del Derecho español, se trata de ordenamientos cuya Constitución garantiza la autonomía local en unos términos similares. La reciente reforma constitucional en Italia del año 2001

ha supuesto un avance en lo que se refiere a la reducción de los controles sobre las entidades locales. El ordenamiento alemán parte de unos planteamientos muy asentados, procedentes en sus últimas formulaciones de mitad del siglo XX, a los que han ajustado su regulación los antiguos *Länder* de la República Democrática alemana.

En ambos casos la Constitución garantiza la autonomía local y establece un sistema de cláusula general, que permite atribuir a los municipios todas las competencias que afecten a la gestión de sus intereses propios, siempre que no se hayan atribuido por ley a otra Administración. En su caso, la atribución a otra Administración debe estar suficientemente justificada en la existencia de un interés supralocal y debe enfocarse con carácter restrictivo con el fin de afectar en la menor medida posible a la autonomía local. El legislador estatal o regional define y concreta las competencias locales en aplicación de lo dispuesto por la Constitución. En España, a pesar de que ha ratificado la Carta Europea de la Autonomía Local, ni la Constitución ni la LBRL han establecido formalmente un sistema de cláusula general, sin perjuicio de que este sistema haya sido asumido por los últimos Anteproyectos sobre esta materia, y en ocasiones por la jurisprudencia.

1.2.1. La mayor amplitud del ámbito de las competencias propias potencia la autonomía local

En este sentido, la aplicación del sistema de cláusula general, así como del principio de subsidiariedad, implican potencialmente un mayor grado de descentralización, aunque la atribución de competencias se produzca a través de Ley estatal o regional en el caso de Italia o bien sólo por Ley del *Land*, tras la reforma del federalismo, en el caso de Alemania.

Los municipios tienen atribuida una competencia general que sólo cede, con carácter excepcional, cuando está en juego un interés supralocal. En este caso, el legislador competente que incide en ese ámbito propio del municipio, está sometido a los límites que impone la garantía constitucional de la autonomía local. En España, aunque la idea de los "gobiernos locales", frente al concepción tradicional más limitada de las "administraciones locales" va avanzando, la cláusula de competencia universal o el principio de subsidiariedad no han tenido acogida de forma expresa en la legislación estatal local, sin perjuicio de su asunción por el Estado español al suscribir la Carta Europea de la Autonomía Local en el año 1988.

1.2.2. Distinción entre competencias propias y delegadas en relación con la aplicación de los tipos de tutela o control

Tanto en Alemania como en Italia es posible establecer la división entre competencias propias, derivadas de la autonomía constitucionalmente garantizada, y competencias delegadas. Tradicionalmente, tanto el Estado central, como las regiones o *Länder* podían delegar competencias en las entidades locales. Sin embargo, las últimas reformas constitucionales que han tenido lugar en ambos países

han determinado cambios, algunos aún pendientes de desarrollo, en el caso de Italia.

En Alemania, la reforma del federalismo ha determinado la imposibilidad de que la Federación delegue o atribuya competencias directamente a los municipios (arts. 84.1 y 85.1 GG); en consecuencia, las relaciones con los municipios constituyen competencia de los Länder. En Italia, tras la reforma constitucional, la tendencia que marcan los distintos textos normativos derivados de la misma, que, de momento, no van acompañados de la correspondiente puesta en práctica en muchos aspectos, supone potenciar el ámbito competencial propio del municipio. Uno de los procedimientos en los que se manifiesta esta tendencia es la sustitución, en cierta medida, de las delegaciones por transferencias y, consecuentemente, la correspondiente reducción de los controles, tanto desde el punto de vista del ámbito de su aplicación como desde la perspectiva de su intensidad (controles eventuales).

En España, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden atribuir o transferir competencias a las entidades locales, sometiendo su regulación a distintos tipos de controles. La tutela de legalidad en el Derecho español tiene como cauce fundamental la impugnación ante los Tribunales –mínimo nivel de intervención, salvo en los casos más graves en los que se autoriza la aplicación de medios represivos– en tanto que la tutela material se aplica en los casos de ejercicio de competencias delegadas y se articula, siguiendo los moldes del Derecho alemán, a través de las técnicas tradicionales (instrucciones generales, resolución de recursos de alzada, información, envío de comisionados, requerimientos).

En Alemania la determinación del sistema de controles o tutelas deriva de la clasificación de las competencias locales. Como se ha expuesto, en Alemania se han desarrollado dos sistemas de articulación de las competencias de las entidades locales, el sistema dualista y el sistema monista. El sistema dualista es el sistema tradicional y tiene mejor encaje en la regulación constitucional de la autonomía local que el sistema monista, que, sin embargo, ofrece una mayor seguridad jurídica y limita los controles en relación con el ejercicio de las competencias delegadas a los estrictamente establecidos por la Ley [A § 202 y ss].

El sistema dualista se fundamenta en que las competencias propias se someten a tutela de legalidad, en tanto que las competencias delegadas por otra Administración se controlan además a través de la tutela material o de oportunidad, que se articula fundamentalmente a través del ejercicio de un poder de dirección (*Weisungsrecht*). En principio, y salvo que la Ley de delegación establezca lo contrario, este poder de dirección (*Weisungsrecht*) no tiene límites. El hecho de que el legislador del *Land*, sea el competente tanto para atribuir como para delegar el ejercicio de las competencias a las entidades locales dificulta la determinación de los casos en que debe ser admitida la tutela material. La amplitud del poder de dirección (*Weisungsrecht*) en la concepción del sistema dualista ofrece menos seguridad jurídica que la

que resulta de su interpretación en el sistema monista, a la que se hace referencia a continuación [A § 203 a 208].

El sistema monista no distingue desde un punto de vista sustantivo entre los distintos tipos de competencias, sino sólo desde el punto de vista formal: competencias sometidas a dirección (*Weisungsrecht*) o exentas de ésta. Este planteamiento favorece la seguridad jurídica en la medida en que este poder de dirección (*Weisungsrecht*) sólo va a poder ser ejercido en los casos y en los términos previstos por la Ley. Para el sistema monista, el poder de dirección (*Weisungsrecht*) tiene carácter limitado y no puede intervenir en el ámbito de la autonomía local constitucionalmente garantizada. El planteamiento del sistema monista es más próximo al sistema español que el dualista, en lo que se refiere al carácter tasado de los instrumentos de tutela que pueden ser ejercidos por la Administración estatal o autonómica en relación con el ejercicio por parte de las entidades locales de las competencias delegadas [A § 209 a 215].

Frente a este planteamiento, la Constitución italiana tras la reforma de 2001 y la legislación que la desarrolla potencia la autonomía local de una forma más radical, en el sentido de que, con las necesarias cautelas debidas a la cierta indefinición y debate que existe en Italia sobre dicho desarrollo, parece que la tendencia es eliminar las delegaciones de las regiones a los municipios –que se convierten en transferencias– y reducir o eliminar los controles [I § 215]. En todo caso el control de los actos locales se atribuye, al igual que en el caso alemán, a un órgano de la Región.

En este sentido, la doctrina italiana, de forma mayoritaria, considera que los controles relativos a la legalidad de los actos han sido implícitamente derogados por la Ley Constitucional 3/2001, de reforma de la Constitución, que ha derogado a su vez el artículo 130 de la Constitución de 1948, que constituía su fundamento. Sin embargo se admite la vigencia de los controles eventuales que estableció una Ley de 1997, no a través de medidas anulatorias, sino mediante la invitación a corregir las irregularidades detectadas. En el caso de que el órgano local no quiera modificar el acto, puede aprobarlo, pero sólo con el voto favorable de la mayoría absoluta del *Consiglio*. Este planteamiento está más próximo al sistema alemán que atribuye la tutela de legalidad al *Landrat* o a otra autoridad del *Land*, que al sistema español de impugnación judicial [I § 216 y ss].

Además de los controles a los que se ha hecho referencia, también se regulan en el ordenamiento italiano los denominados controles *inspectores*, que se concretan en facultades de vigilancia y supervisión por parte de órganos normalmente estatales de la actividad de los órganos locales. Un ejemplo es la facultad atribuida al Prefecto de vigilar el regular funcionamiento de los servicios que llevan a cabo los Municipios por cuenta del Estado (como los registros de estado civil, población, reclutamiento y estadística) y, en general, toda la actividad municipal, de la que puede recabar cualquier dato o noticia (art. 54.6 TUEL). En este caso parece tratarse del ejercicio de competencias delegadas por lo que el control o tutela impuesto no afecta a la autonomía local [I § 221].

1.2.3. Reserva de la aplicación de instrumentos de tutela de legalidad que determinan la sustitución de los órganos de la entidad local o, incluso, su disolución para casos de grave relevancia

La gravedad de algunos casos de infracción del ordenamiento o inactividad de las entidades locales (tutela de legalidad) exige la aplicación de medios de control que inciden de forma radical en el ámbito de su autonomía, al permitir sustituir a la entidad local en el ejercicio de sus competencias o disolver sus órganos de gobierno. Estas figuras existen en la generalidad de los ordenamientos. En los Estados descentralizados se reserva su aplicación para los casos más graves, en tanto que en los que de carácter centralizado se admite su aplicación en casos menos trascendentes.

El nuevo artículo 120 CI ha introducido un nuevo control sustitutivo del Estado frente a las Regiones, las Ciudades Metropolitanas, las Provincias y los Municipios en tres supuestos a) incumplimiento de tratados internacionales o normativa comunitaria; b) peligro grave para la seguridad pública; c) cuando lo requiera la unidad jurídica o económica. [I § 223].

En estos casos, el Gobierno italiano puede sustituir a los órganos de aquellas entidades territoriales con sujeción al procedimiento que establezca la Ley y a los principios de subsidiariedad y lealtad institucional (*leale collaborazione*). Además de estos controles, el TUEL establece medidas sustitutivas de control para casos de inactividad o retraso en el ejercicio de sus funciones por parte de las autoridades locales [I §§ 221 a 224]. Las legislaciones regionales también regulan supuestos de este carácter.

En España la LBRL regula un supuesto similar en su artículo 60, que dispone que si “una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legal o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento, concediendo al efecto el plazo que fuere necesario”. El citado precepto continúa disponiendo que “si transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local.”

El Alemania, las leyes de los *Länder* regulan la sustitución y la disolución de los órganos municipales, como técnicas de control de legalidad, en relación con supuestos de especial gravedad [A §§ 223].

En el ordenamiento jurídico italiano se plantea una modalidad de control represivo como técnica de aplicación de la tutela de legalidad, que se caracteriza porque su efecto no es sólo la aprobación del acto omitido en lugar del órgano incumplidor sino también la imposición de medidas represivas como la disolución del órgano o la remoción o suspensión de su titular o titulares. El Texto Único regula dos series de casos en

que cabe la disolución *del "Consiglio"*, con posibilidad de suspensión provisional. La primera serie se refiere a actos del *Consiglio* contrarios a la Constitución, graves y persistentes violaciones de la Ley o graves motivos de orden público, imposibilidad de asegurar el normal funcionamiento de los órganos y servicios locales por impedimento permanente, remoción, cese o fallecimiento de diversos órganos locales, y por último, el caso de que un ente territorial de más de mil habitantes que, careciendo de los instrumentos urbanísticos generales, no los adopte en el plazo de 18 meses desde la elección de los órganos. La segunda serie de casos se refiere a fenómenos de infiltración o condicionamiento de carácter mafioso (art. 143 TUEL): conexión directa o indirecta de los administradores con la criminalidad organizada o formas de condicionamiento que comprometan la libre determinación de los órganos electivos y el buen funcionamiento de las administraciones municipales o provinciales o produzcan un grave y persistente daño a la seguridad pública [I §§ 225 a 231].

En España, el art. 61 LBRL también prevé la disolución de los órganos de las Corporaciones Locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

En el apartado 1 de dicho precepto se regula el procedimiento a seguir, que parte de la iniciativa del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, en todo caso con conocimiento de ésta, y acuerdo favorable del Senado. La competencia para resolver corresponde al Consejo de Ministros.

En el apartado 2 se especifica un caso que justifica la aprobación de la disolución que se refiere a actividades relacionadas con el terrorismo: su cobertura o apoyo, enaltecimiento o justificación, y, por último, menoscabo o humillación de las víctimas o familiares.

1.2.4. Recapitulación

En todos los países analizados las técnicas de tutela o control aplicables son las mismas o similares: derecho de información, sustitución, disolución, envío de comisionados, orden de cumplimiento de las obligaciones que incumben a la entidad local, suspensión de la actuación etc. Los medios más graves, como es el caso de la sustitución o la disolución de la entidad local, se aplican en supuestos de gravedad similar en los distintos ordenamientos, salvo en el caso del Reino Unido.

Por lo que se refiere al control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias propias de las entidades locales, se impone con carácter general en el Reino Unido. También se admite incluso la tutela de oportunidad a través de la imposición de directrices en relación con el cumplimiento de las competencias propias, si bien ha sido derogada la exigencia de la aprobación por el Secretario de Estado de las ordenanzas locales; quizá aquí el problema parte de que dichas competencias no pueden considerarse propias en el sentido en que se utiliza este concepto en los sistemas continentales, o en otros términos, de que el sistema del Reino Unido no es un sistema

descentralizado en relación con el ámbito local, aunque el desarrollo del proceso de *devolution* abre expectativas para su desarrollo. Todo ello al margen de las especialidades del sistema que no dejan de sorprender al jurista formado en los mimbres de los Derechos continentales

En Alemania se mantiene el control de legalidad (por la Administración de cada *Land*) sobre el ejercicio de todas las competencias, tanto las que derivan de la autonomía local (competencias propias para el sistema dualista tradicional o, en otros términos, competencias no sometidas a poder de dirección para el sistema dualista) y también en el ámbito de las competencias delegadas. Se trata de un control administrativo a cargo de las autoridades que cada *Land* establece y sometido a requisitos estrictos. El ejercicio de la tutela material, que se regula fundamentalmente en la legislación sectorial, no está sometido a control salvo en el caso de que se produzca alguna infracción del ordenamiento jurídico.

Por el contrario, en Italia parece que la reforma constitucional ha eliminado, al menos formalmente, los controles de legalidad en el ejercicio de las competencias propias, que son sustituidos por controles eventuales que utilizan técnicas menos incisivas que las tradicionales.

En relación con las competencias delegadas, en principio, este supuesto no se plantea en el Reino Unido, dado que la disponibilidad por parte del ejecutivo central o regional sobre las competencias locales y su ejercicio, no parece exigir el planteamiento de traslados competenciales. En Alemania permanece su modelo tradicional, que en los *Länder* que siguen el modelo dualista permite ejercer sin limitaciones el poder de dirección sobre el ejercicio de las competencias delegadas. En el modelo italiano que surge tras la reforma constitucional, cuyo desarrollo legal está aún en marcha, la nueva configuración de la autonomía constitucionalmente garantizada y la aplicación del principio de subsidiariedad conducen a potenciar y a ampliar el concepto de competencia local, limitando las delegaciones que pasan a ser en muchos casos transferencias, lo cual deja en un segundo término el problema de los controles en relación con el ejercicio de competencias delegadas.

2. Valoración final

En resumen, si hubiera que establecer una gradación en relación con la mayor potencialidad de la autonomía local en los Estados analizados según el grado de control al que queda sometido el ejercicio de sus competencias, cabe afirmar que, en la actualidad, las instituciones locales más sometidas al control de las autoridades estatales o regionales son las del Reino Unido; en segundo lugar, las de Alemania, donde la solidez y tradición de su sistema garantiza la seguridad jurídica y está muy afianzado el respeto a la garantía constitucional de la autonomía local; y es en Italia, tras la reforma constitucional y las reformas legislativas inmediatamente anteriores a ésta, donde se observa una mayor potenciación de la autonomía local, una disminución de controles y una moderación de las técnicas que instrumentan los existentes.

Sin perjuicio de las afirmaciones realizadas en el párrafo anterior hay que tener en cuenta que en el Reino Unido se advierte una evolución hacia un régimen de progresiva afirmación de la autonomía local, aunque la extrema flexibilidad del sistema no garantiza que se consoliden estos avances.

En Alemania, la reforma del federalismo ha reforzado la ya relevante posición de los *Länder* como Administración de referencia para los municipios, al eliminar la posibilidad de que la Federación atribuya o delegue de forma directa competencias a dichas entidades locales.

En Italia, sin perjuicio de las importantes novedades que se han producido en su ordenamiento jurídico tras la reforma constitucional, existen muchas cuestiones pendientes de desarrollo, por lo que de momento se plantea una cierta discordancia entre el Derecho escrito y el Derecho aplicado.

DEMOCRACIA LOCAL

Mónica Domínguez Martín

INTRODUCCIÓN: DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

Cuando se aborda la descripción y el análisis de un sistema político y, más en concreto, de un sistema que quiere ser calificado como “democrático”, resulta evidente que, junto con la estructura orgánico-funcional, constituyen pilares fundamentales el sistema electoral y, cada vez más, los mecanismos de participación ciudadana. Esta afirmación también es, claro está, extensible al sistema democrático local. Y, siendo esto válido para todos los países de nuestro entorno, sin embargo, las soluciones a las que en cada uno de ellos se ha llegado no son uniformes, por razones que tienen que ver con la cultura y las tradiciones jurídicas, así como con las relaciones que se van creando entre los ciudadanos y los partidos.¹

Pues bien, este estudio aborda precisamente estos dos aspectos concretos del régimen local: el sistema electoral y la participación ciudadana, en relación con tres países: Alemania, Italia y Reino Unido, y su conexión con el modelo español. Todos estos países tienen en común una estructura organizativa territorial que se enmarca dentro de la categoría de estados federales o descentralizados. Por eso, el objetivo de este trabajo no es la descripción de los sistemas electorales y de los mecanismos de participación, sino que, a partir de la información relativa a cada uno de los países, se pretenden extraer conclusiones tales como si influyen los elementos analizados en las relaciones interadministrativas y, de influir, cómo lo hacen; si los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local son iguales, sólo semejantes o radicalmente diferentes a los previstos para la participación nacional; si la democracia local tiene su propio sistema de partidos o no es más que un reflejo del nacional; si existen o no élites políticas locales independientes de las élites estatales; etc.

Para abordar este estudio, se ha optado por analizar ambos elementos (sistema electoral y participación ciudadana) de forma separada, abordando, en primer lugar, el sistema electoral, como forma principal a través de la cual se expresa la voluntad de la comunidad política local. Este punto de partida no excluye tener en cuenta la importancia creciente que en todos los ordenamientos jurídicos analizados, y en la experiencia práctica de la vida local, se da a otros mecanismos de participación ciudadana.

1 J. M. Rodríguez Álvarez y J. M. Canales Aliende, “Estudio introductorio”, en CDLR (Comité Director para la Democracia Local y Regional), Consejo de Europa, *Sistemas electorales y modos de escrutinio en el nivel local*, aprobado en su reunión del 1 al 4 de diciembre de 1998, publicado por el Ministerio de Administraciones Públicas, 2001, pp. 14 y 19.



EL SISTEMA ELECTORAL

1. Elementos determinantes: estructura territorial, población, circunscripción y simultaneidad de las elecciones locales

La estructura territorial de cada país es determinante para entender la articulación y los elementos del sistema electoral aplicables al ámbito local. Y esto es así porque el funcionamiento y los resultados de la aplicación de cada sistema electoral pueden estar muy condicionados por elementos como la naturaleza y el número de circunscripciones territoriales, así como por su tamaño, sobre todo en términos demográficos.²

Así, el número de municipios y la población existente en ellos, puede, además de afectar a la proporcionalidad, ser determinante de una estructura de partidos local propia, o ser simplemente el reflejo de la estructura nacional. En principio, si el número de municipios es elevado (y la población media relativamente baja), se puede esperar que las elecciones locales tengan un “carácter más bien local”, reflejando, por ejemplo, la existencia de partidos estructuralmente bien implantados en el nivel local; por el contrario, si el número de municipios es reducido y la población media relativamente elevada, la política local puede presentar un carácter más “nacional”, es decir, los partidos políticos nacionales penetrarán mejor en las estructuras locales de representación.

Igualmente, el tamaño de la población es importante porque es el elemento determinante del número de escaños del órgano asambleario local –Consejo/Pleno–: a más población, más elevado el número de escaños. Aunque generalmente esto viene determinado por Ley, en el caso del Reino Unido, el número de escaños es fijado por el Ministerio de Medio Ambiente, Transportes y regiones, a propuesta de la Comisión de Entidades locales (*Local Government Commission*) [RU § 193].

El tamaño de los municipios de Alemania (algo más de 14.000 municipios) es parecido al de España (más de 8.000), con una excesiva fragmentación y heterogeneidad en términos demográficos. En Italia, con unos 8.000 municipios, esto es matizable. La situación es bien diferente en el Reino Unido, donde no se llega a los 500 municipios y donde la circunscripción electoral no tiene porqué coincidir con el municipio.

A pesar de estas apreciaciones genéricas, en realidad, y como se verá más adelante, las divergencias entre países por el tamaño y el número de población, no conllevan diferencias muy importantes en cuanto a las conclusiones sobre el sistema de partidos existente en cada uno de ellos.

2 CDLR, *op. cit.*, pp. 39-41.

A lo que no suele afectar el tamaño de los municipios es al sistema electoral que se aplica porque, en general, es el mismo para todas las entidades del mismo nivel.

En Italia, donde, al igual que en España, la legislación electoral local es una de las materias que corresponde a la exclusiva competencia del Estado, se establece una diferenciación en función de que se supere o no el umbral de los 15.000 habitantes [I §§ 325-329; 334-337].

En Alemania, la legislación electoral federal ha ejercido una fuerte influencia en la legislación electoral estatal, por lo que los sistemas electorales responden a los mismos criterios políticos y a unos principios electorales idénticos, presentando escasas diferencias sustanciales.³

En el caso británico, tras el proceso de *devolution*, el régimen electoral local se regula en diferentes leyes para Inglaterra y Gales, de un lado, desde el Parlamento británico, y, de forma separada, adoptando también un modelo mayoritario, para Escocia e Irlanda del Norte, en sus respectivos parlamentos.

Uno de los aspectos más importantes de los sistemas electorales, que tiene efectos determinantes sobre los resultados del escrutinio y la representatividad de los partidos, es el tamaño de la circunscripción electoral.⁴ Por regla general, se aplican normas especiales a las grandes ciudades, que se dividen en distritos. Pero, salvo esto, los municipios constituyen una sola circunscripción con múltiples escaños, excepto en el Reino Unido, donde las principales entidades locales se dividen en distritos electorales, que, casi siempre, tienen uno, dos o tres consejeros y celebran elecciones separadas con un escrutinio mayoritario a una vuelta.

Otro elemento que puede ser determinante en el resultado electoral es si las elecciones municipales se desarrollan simultáneamente en todo el país, porque pueden cruzarse influencias de cuestiones nacionales en la determinación del voto local. La regla general es la celebración de las elecciones al mismo tiempo en todo el país, a excepción de supuestos en los que es necesario celebrar nuevas elecciones para un muni-

3 J. C. Gavara de Cara y F. Vallés Vives, *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia, Congreso de los Diputados*, Colección Monografías, Madrid, 2007, pp. 52 y ss.

4 CDLR, *op. cit.*, pp. 43-44. Así, en el marco de un sistema proporcional, cuanto mayor es una circunscripción electoral, es decir, cuanto más miembros electivos tiene el Consejo, más se acercará el resultado al escrutinio a la proporcionalidad; y mientras más pequeña sea una circunscripción, menor es la probabilidad de alcanzar una representación proporcional. Cuando la circunscripción coincide con el municipio, la magnitud se deriva objetivamente de la importancia numérica de la población, y sólo puede modificarse reformando el conjunto de la estructura infranacional del Estado (por ejemplo, disminuyendo el número de municipios) o la Ley electoral municipal que establece, en sus grandes líneas, la ratio entre el número de escaños y la población. Sobre esta cuestión, M. Martínez Sospedra, J. J. Marco Marco y A. Uribe Otalora, *Sistemas electorales. Un estudio comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 154-160.

cipio que ha sido disuelto anticipadamente. En estos casos, lo común es elegir un nuevo Consejo por el tiempo restante del mandato, lo que permite mantener la simultaneidad. Esta regla general se rompe en Italia, donde el nuevo Consejo elegido en estos casos lo es para un mandato completo, lo que provoca un desfase definitivo con las elecciones de los demás municipios (y con las elecciones provinciales).⁵

En España esta regla de la simultaneidad de las elecciones locales se cumple en toda su extensión, celebrándose en todo el territorio nacional a partir de la convocatoria que se lleva a cabo por Real Decreto del Consejo de Ministros (art. 185 Ley 5/1985, de 19 de junio, Orgánica de Régimen Electoral General). Esta regla se rompe en Italia en las elecciones locales de ciertas regiones, las de estatuto especial, pues no tienen que seguir el calendario fijado por la Ley nacional.⁶

La pregunta de cuándo se celebran las elecciones en el Reino Unido tiene una respuesta compleja. Muchas de las autoridades locales tienen elecciones completas (*whole council elections*) cada cuatro años, aunque no todas el mismo día. Un gran número de ellas se celebran el primer jueves de mayo. Conforme a esa regla, las pasadas elecciones municipales de Inglaterra, Gales y la Gran Autoridad de Londres se han celebrado el 1 de mayo de 2008.⁷ Pero, los *Metropolitan Districts* tienen elecciones parciales o por tercios y las *English Unitaries* y los *Non-metropolitan Districts* pueden elegir: la mayoría de las autoridades urbanas eligen las elecciones por tercios, muchas del resto optan por las elecciones completas cada cuatro años y siete tienen elecciones por mitades [RU § 194]. En el caso de Escocia, la *Scottish Local Government (Elections) Act 2002* modifica la *Local Government Act 1994* (art. 39), estableciendo la sincronización de las elecciones locales con las elecciones al Parlamento escocés.

En Alemania, la fecha de la celebración de las elecciones puede variar en cada *Land*, porque, además, la duración de los mandatos puede ser diferente, en función de lo previsto en su legislación.

2. El derecho de sufragio activo en las elecciones locales

En términos generales, los factores que determinan normalmente el derecho de sufragio son tres: la edad, la nacionalidad y la residencia.

En todos los países estudiados (a excepción de algunos *Länder* alemanes, en los que se permite el voto a los dieciséis años [A § 230]), hace falta tener al menos dieciocho años para poder votar.

5 CDLR, *op. cit.*, pp. 44-45.

6 *Ibidem*, p. 45.

7 Más información en: <http://www.electoralcommission.org.uk/elections/elections2008.cfm>

El otro rasgo determinante de la concesión del derecho de voto es la exigencia de residencia. En el caso de Alemania, el Derecho alemán atribuye una importancia determinante a la distinción entre residentes de hecho (*Einwohner*) y vecinos con derecho de sufragio (*Bürger*). Los vecinos con derecho de sufragio tienen un grupo de derechos y obligaciones en común con los residentes de hecho y otro de carácter exclusivo. Son residentes de hecho las personas que viven en el municipio, con una cierta estabilidad. Son vecinos los residentes que, conforme a lo dispuesto en las diversas leyes reguladoras de las elecciones locales, ostentan el derecho de sufragio en dichos comicios, esto es, los alemanes (en el sentido del art. 116 GG), y los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea que residan un mínimo entre tres o seis meses (en función de la legislación del *Land*) en el municipio y que hayan cumplido los 16 o 18 años (según el *Land*) [A § 230].

La concesión a los inmigrantes del derecho de sufragio ha desatado un enorme debate en el ámbito europeo, tras la instalación en su territorio de millones de extranjeros. Históricamente, los textos constitucionales de mediados de los años setenta propician un cambio de tendencia al introducir un reconocimiento a los extranjeros del derecho de sufragio político en las elecciones locales. En 1963, Irlanda reconoce a todos los extranjeros con seis meses de residencia en el país la posibilidad de ser elector y elegible en las elecciones municipales. A partir de aquí, los países nórdicos son los continuadores de esta apertura del sufragio a extranjeros. De forma más general, las soluciones que los diferentes países han aportado van desde el reconocimiento universal del derecho de sufragio activo y pasivo en el ámbito municipal (es el caso de Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Holanda), pasando por el reconocimiento sólo en el ámbito de su comunidad cultural e histórica (Gran Bretaña, en relación con los ciudadanos de países de la *Commonwealth* y de sus territorios dependientes que residen en el Reino Unido [RU §§ 195-197] y Portugal) o sólo en el caso de reciprocidad (como España), hasta llegar al conjunto de Estados que parten de la no concesión de derechos políticos a los extranjeros (Francia, Alemania, Bélgica, Austria, Italia y Luxemburgo).⁸ Para los Estados miembros de la UE, la legislación comunitaria prevé que los ciudadanos de cualquiera de ellos que residan en otro Estado miembro del que no tengan la nacionalidad gocen del derecho de participar en las elecciones municipales organizadas en ese Estado en las mismas condiciones que sus nacionales, salvo reserva de normas de detalle que puedan establecer excepciones en el caso de que problemas específicos de un Estado miembro así lo justifiquen.

En varios países se han previsto especialidades legislativas que facilitan el ejercicio del derecho de voto a los que tienen dificultades para presentarse a las mesas electorales. Así, en concreto, y en lo que se refiere a los países que aquí interesa, en Gran Bretaña se prevé el voto por correo y el voto mediante representante, en caso de enfermedad o por razones profesionales o de servicio que imposibiliten ejercer el derecho al voto directamente [RU § 198]. En Italia, se prevé la asistencia de una per-

8 Magre Ferran, *op. cit.*, p. 16-17.

sona de confianza en caso de personas con problemas psicológicos, la posibilidad de votar en hospitales, hospicios y prisiones y la posibilidad de cambiar de mesa electoral en caso de personas afectadas por un impedimento que limite su posibilidad de desplazarse. En España, el art. 87 Ley 5/1985, de 19 de junio, Orgánica de Régimen Electoral General regula la ayuda a personas impedidas para votar.

3. El derecho de sufragio pasivo en las elecciones locales

Al igual que sucede con el derecho de sufragio activo, los factores que determinan normalmente las condiciones de elegibilidad son tres: la edad, la nacionalidad y la residencia. La edad necesaria para presentarse a las elecciones locales es la de dieciocho años. En el caso del Reino Unido se exige, además, figurar en el registro electoral de la autoridad del área a la que se quiere concurrir (*Electoral Administration Act 2006*, arts. 1-13; para Escocia la *Local Governance (Scotland) Act 2004*, reforma la *Local Government Act 1973*, art. 29 (1), que reduce la edad de veintiún a dieciocho años) [RU § 199].

Por lo que se refiere a la nacionalidad, las excepciones se corresponden sustancialmente con las previstas en el derecho de sufragio activo de algunos ciudadanos extranjeros residentes, con restricciones bastante frecuentes en cuanto a la posibilidad de acceder al cargo de alcalde y, en general, de miembro del ejecutivo local.⁹

Finalmente, por lo que se refiere a la residencia, no siempre se exige la condición de residente en la entidad en la que se presenta la candidatura. Así, no se exige en Italia ni en el caso del Reino Unido, donde se prevén condiciones alternativas a la residencia, al admitir que el elegible sea propietario inmobiliario en la entidad local, o que desarrolle en ella su actividad profesional principal, al menos durante un año. Además, en Irlanda del Norte la *Elected Authorities Act 1989* (art. 3) prevé el requisito adicional de que el candidato realice una declaración en contra del terrorismo [RU § 199]. En Alemania, el derecho de sufragio pasivo parte de las mismas reglas que el de sufragio activo, aunque no es infrecuente que la legislación de cada *Land* exija para ser elegible un plazo mayor de residencia en el municipio o una mayoría de edad distinta a la del sufragio activo, para el que la previsión de los dieciocho años es uniforme.¹⁰

Tan sólo en Italia existen normas que afectan a la acumulación de mandatos electivos (directos o indirectos). Así, las funciones de alcalde y de miembro del ejecutivo local son incompatibles con las de consejero regional en la misma región. Los miembros del Consejo de una entidad territorial (municipio, provincia o región) no pueden ser miembros del Consejo de una entidad del mismo nivel territorial. Los consejeros regionales no pueden ser miembros del Parlamento o del Gobierno. Los consejeros municipales no pueden ser miembros de un Consejo de distrito de su municipio.

9 CDLR, *op. cit.* p. 57.

10 Gavara de Cara y Vallés Vives, *op. cit.*, pp. 66 y ss.

Por otra parte, desde la Ley 120/1999 se impone la prohibición para los alcaldes y presidentes de las provincias de optar a un tercer mandato [I §§ 327; 344-346].

En el caso del Reino Unido, los empleados de las autoridades locales no pueden presentarse a las elecciones en el lugar en el que desempeñen su trabajo. Es más, los empleados locales que tengan una responsabilidad de gestión intermedia o superior no pueden presentarse a las elecciones de ningún municipio [RU § 200]. En esta línea, igualmente, en Italia, los agentes de las fuerzas del orden no pueden votar en la mesa de la sección en la que presten sus servicios.¹¹

En relación con esta cuestión, España cuenta con una regulación muy detallada, con un importante listado de supuestos de incompatibilidad para ser titular del derecho de sufragio pasivo (art. 6 Ley 5/1985, de 19 de junio, Orgánica de Régimen Electoral General).

Junto a las incompatibilidades, se regulan los supuestos de inelegibilidad, vinculados a la condena por sentencia firme. De nuevo es en Italia donde estas causas están reguladas con una mayor extensión, por cuanto establece importantes limitaciones en materia electoral en el ámbito de la lucha contra el crimen organizado [I § 345].

En los países de nuestro entorno lo usual es que el mandato sea de cuatro años. Así, en España, conforme a lo previsto en el art. 194 Ley 5/1985, de 19 de junio, Orgánica de Régimen Electoral General. En el caso alemán, y según las diversas legislaciones de los *Länder*, la duración del mandato del alcalde y del Pleno puede o no coincidir. La del alcalde oscila entre los 5 y los 8 años; y la de los miembros del Pleno, entre los 5 y los 6. En Italia, la duración del mandato ha oscilado, en el tiempo, entre 4 y 5 años. En la actualidad, tras la Ley 120/1999, se ha impuesto la duración quinquenal del mandato electivo [I § 347].

4. Sistemas electorales para los consejos locales

De la extensa gama de fórmulas electorales que se aplican en las elecciones municipales, la mayoría se basan en la representación proporcional entre votos y escaños. En el Reino Unido, el sistema empleado en Inglaterra, País de Gales y Escocia es el mayoritario a una sola vuelta: el candidato (o los candidatos, cuando la circunscripción es plurinominal) que recibe(n) más votos es(son) elegido(s). En Irlanda del Norte se aplica el sistema de voto único transferible¹² [RU § 192]. También Italia, aplica alguna de las fórmulas mayoritarias en los municipios de población más reducida¹³ [I §§

11 CDLR, *op. cit.*, p. 50.

12 *Ibidem*, p. 68.

13 Magre Ferran, *op. cit.*, p. 17. Ver tabla sobre sistema de distribución de regidores en p. 18. Con mucho más detalle, Gavara de Cara y Vallés Vives, *op. cit.*, pp. 261 y ss., y p. 327 y ss., sobre los regímenes electorales de las regiones especiales.

328-329; 334-337]. En Alemania, las elecciones a órganos representativos locales colegiados tienen lugar de acuerdo con el sistema proporcional, conforme al cual la atribución de puestos a los representantes se realiza en proporción a los votos obtenidos por cada lista de candidatos [A § 234].¹⁴

El único indicador disponible del efecto de la concentración es la existencia o no de la barrera mínima. Esto es, la regla según la cual los partidos que obtienen un número de votos inferior a un cierto porcentaje o número absoluto quedan excluidos del reparto de escaños. Esta regla no es una práctica común en los países de la Unión Europea. Algunos *Länder* alemanes han optado por introducir una barrera mínima, las llamadas "cláusulas de cierre del 5%" [A § 234]. Italia, desde la Ley 120/1999 también exige la obtención de, al menos, el 3% de los votos válidos [I § 327].

Finalmente, es interesante observar que la mayoría de los estados de la UE se han inclinado por una cierta apertura de las listas en las elecciones municipales. Hay tres clases de listas: "cerradas y bloqueadas", "cerradas y no bloqueadas" y "abiertas" (es decir, no bloqueadas ni cerradas). Estas clases de listas reflejan el grado de libertad de los electores a la hora de elegir no sólo entre los partidos, sino también entre los distintos candidatos. En Alemania, no es infrecuente que la correspondiente legislación electoral de los *Länder* complete el principio proporcional (aplicado a listas cerradas de candidatos) con algunos elementos personales, de forma, por ejemplo, que se permite a los electores sustituir al voto a un cierto número de integrantes de una lista cerrada por la singularizada elección de candidatos tomados de otras ("listas de favoritos") [A § 234]. El principal argumento a favor de este tipo de listas es asegurar la estabilidad de los partidos políticos y del sistema de partidos, teniendo en cuenta muy especialmente la experiencia histórica, marcada por la inestabilidad política o la estructuración defectuosa de los principales medios de participación política.

En Italia, las listas establecidas para las elecciones municipales son cerradas y no bloqueadas, es decir, el elector puede escoger entre los candidatos cuyos nombres figuran en una misma lista de partido. En Italia se ofrece a los electores una amplia gama de posibilidades. Desde la reforma de 1993, la elección del alcalde y del Consejo Municipal están fuertemente vinculadas y los electores pueden escoger entre cuatro posibilidades en una misma papeleta electoral: 1) Votar por la lista, añadiendo, si lo desean, el nombre del candidato de su elección para la función de consejero municipal; 2) votar solamente por el alcalde; 3) escoger en la misma lista para el cargo de alcalde y un candidato para el cargo de concejal; 4) elegir un candidato de una lista para el cargo de alcalde y votar a una lista diferente, dando eventualmente la preferencia a un candidato de esta segunda lista para el cargo de concejal (doble voto).

14 Sobre esta cuestión, de manera muy detallada, Gavara de Cara y Vallés Vives, *op. cit.*, pp. 80 y ss.

5. Elección de los alcaldes

5.1. Elección directa e indirecta

Para la elección del alcalde, hay que distinguir entre los mecanismos de elección directa, en los que se elige por el cuerpo electoral, y los mecanismos de elección indirecta, en los que el encargado de la elección es un órgano representativo municipal.

En el caso de la elección indirecta se requiere generalmente una mayoría absoluta de votos de los miembros de la Asamblea local. Esta mayoría no siempre es fácil de obtener y con frecuencia es preciso formar una coalición de partidos para la elección del alcalde, al igual que el Primer Ministro en un sistema parlamentario. Esto conlleva, en ocasiones, que el cargo del alcalde no sea ocupado por el candidato que haya obtenido la mayoría de los votos.

La elección directa del alcalde por los ciudadanos se considera una forma de reforzar su legitimidad política, de tal forma que la idea de que a los habitantes de una organización local se les debe permitir seleccionar a su principal líder local, a su alcalde, a través de un voto popular directo, parece que se ha ido asentando de una manera intensa en toda Europa.¹⁵

Por lo que se refiere concretamente a los países objeto de estudio, en Italia, la Ley 81/1993 introdujo, por primera vez en el ordenamiento italiano la elección directa del alcalde [I § 326].

En Alemania, desde 1999, ya todos los *Länder* han asumido el sistema de elección directa del alcalde, que en Baviera y Baden-Württemberg existía desde los años 50. Salvo en estos dos *Länder*, el mandato del alcalde es revocable por decisión popular [A § 326].

En Gran Bretaña, tradicionalmente, la elección del alcalde es indirecta, salvo el caso del "Gran Londres" (área metropolitana de Londres, *Greater London Council*), donde es directa desde la *Greater London Authority Act 1999*. Así, por primera vez, en la primavera de 2000, los londinenses fueron a los Colegios electorales para elegir a su alcalde. La Ley de Administración Local de 2000 (*Local Government Act 2000*) introdujo la opción de alcaldes elegidos directamente por las autoridades locales en Inglaterra y Gales. En consecuencia, los cambios fueron alentados por el Gobierno central, pero, por lo general, se exige requerimiento local y pedir la ratificación por referéndum. La iniciativa la toma el Consejo Local o una petición firmada por el 5% de los electores relativa a la elección del alcalde. Hasta la fecha se han registrado 37 referendos sobre la posibilidad de establecer un alcalde elegido directamente: 12 han

15 H. O. Larsen, "Directly Elected Mayors— Democratic Renewal or Constitutional Confusion?", en Caulfield y Larsen, *op. cit.*, p. 111.

sido aprobados y 25 rechazados por los votantes. Aunque Gales se incluye en la legislación, sólo una autoridad galesa (*Ceredigion*) ha celebrado un referéndum sobre esa propuesta, que fue rechazada.

En octubre de 2006 se aprueba el Libro Blanco *Strong and Prosperous Communities*, en el que se propone, para el futuro, que la exigencia de un referéndum para introducir el establecimiento de la elección directa del alcalde, se elimine en favor de una simple resolución del Consejo Municipal. También se propone avanzar hacia la elección directa de los gabinetes del Consejo.

Por tanto, sólo en España la elección del alcalde no es directa (excepto en los municipios en régimen de concejo abierto, con una población de hasta cien habitantes, que eligen directamente al alcalde), ya que su sistema de elección es a través de la elección de los concejales. Una vez constituida la corporación municipal, se realiza una votación entre los concejales electos que encabezan cada lista electoral. Si alguno de estos candidatos obtiene la mayoría absoluta es proclamado como alcalde. Si ninguno obtiene dicha mayoría, se proclama alcalde al candidato que encabeza la lista más votada (arts. 196 y ss. Ley 5/1985, de 19 de junio, Orgánica de Régimen Electoral General).

Para la elección del alcalde mediante votación directa, los sistemas electorales usados son esencialmente el escrutinio mayoritario a una o dos vueltas. En el Reino Unido se prevé el sistema complementario de voto, a una sola vuelta [RU § 201], a menos que haya menos de tres candidatos, en cuyo caso se usa el sistema de mayoría simple. En el sistema complementario de voto, el elector tiene dos votos: la primera preferencia de voto para el candidato preferido, y un segundo voto para la segunda preferencia, entre los candidatos restantes.¹⁶ En el Cuadro 2 de la *Local Government Act* se especifica el procedimiento para la elección del alcalde en el marco del sistema complementario de voto. Si un candidato recibe más de la mitad de la primera preferencia de votos emitidos, es el candidato ganador. De lo contrario, todos, menos los dos candidatos que recibieron el mayor número de votos de primera preferencia, se eliminan. La segunda preferencia de votos se añaden al total de votos de los candidatos, y el candidato con el mayor número de votos total es elegido alcalde. El citado Cuadro 2 también establece los procedimientos para hacer frente a una igualdad de votos en cualquier etapa del proceso. En Alemania se prevé una segunda vuelta, para el caso de empate [A § 233].

5.2. Relación entre la elección de la Asamblea Local y la del alcalde

En la mayor parte de los países europeos hay un vínculo entre la elección de la Asamblea Local y la del alcalde, en la medida en que ambos son elegidos simultáneamente, aunque puede realizarse mediante papeletas diferentes. En Italia [I § 333], el art. 71

16 Magre Ferran, *op. cit.*, p. 14.

del Texto Refundido en materia de Entes Locales (Decreto Legislativo 267/2000, de 18 de agosto, TUEL) exige que, junto con la lista de candidatos al *Consiglio comunale*, se identifique al candidato a la Alcaldía. Además prevé que a la lista del candidato que haya sido proclamado alcalde le correspondan dos tercios de los escaños, con lo que, de esta forma, se refuerza la relación Consejo-alcalde.

En España este vínculo también es muy intenso dado que el sistema de elección del alcalde es a través de la elección de los concejales. Una vez constituida la corporación municipal, se realiza una votación entre los concejales electos que encabezan cada lista electoral. Si alguno de estos candidatos obtiene la mayoría absoluta es proclamado como alcalde. Si ninguno obtiene dicha mayoría, se proclama alcalde al candidato que encabeza la lista más votada (arts. 196 y ss. Ley 5/1985, de 19 de junio, Orgánica de Régimen Electoral General).

En el caso alemán hay un matiz y es que, según las diversas legislaciones de los *Länder*, la duración del mandato del alcalde y del Pleno puede o no coincidir. La del alcalde oscila entre los 5 y los 8 años; y la de los miembros del Pleno, entre los 5 y los 6.

En los supuestos vistos en los que se prevé la elección directa del alcalde, o para los casos de duración distinta de los respectivos mandatos, puede ocurrir que el alcalde no pertenezca al partido o a la coalición que disfrute de la mayoría del Consejo, lo que puede dar lugar a la existencia de tensiones entre ambos.

6. Sistema de partidos

En Alemania, en términos generales, puede afirmarse que en las elecciones para la designación directa del alcalde predomina el elemento personal de la candidatura, mientras que en las elecciones al Pleno municipal adquieren el protagonismo las listas preparadas por los mismos partidos políticos que ejercen su actividad en el plano federal y estatal. En las elecciones locales son también elegibles "agrupaciones de electores" desvinculadas de esos grandes partidos y en las que predomina, igualmente, el mencionado elemento personal [A § 232]. En definitiva, existe un sistema de partidos similar en el ámbito federal y territorial.¹⁷

En Italia, en las últimas elecciones locales (celebradas en abril de 2008) se registró una alta participación (superior en la mayoría de los casos al 70% del censo electoral), con una victoria global de los partidos de centro-derecha, al igual que sucede en el ámbito nacional. Sin embargo, en las mismas fechas se celebraron las elecciones a nueve provincias italianas, con una participación sensiblemente inferior a las elecciones municipales y con un empate entre las distintas fuerzas políticas. Por tanto, el voto no es coincidente en ambas elecciones [I §§ 347-350].

17 Gavara de Cara y Vallés Vives, *op. cit.*, p. 52.

Las elecciones locales británicas reúnen casi las mismas características que las elecciones parlamentarias. Se presentan candidaturas de los principales partidos (Conservador, Liberal y Laborista en Inglaterra, más nacionalistas en los respectivos territorios) en cada distrito electoral. La mayoría de votos se emite a favor de estos principales partidos y muy pocos al Partido Independiente o a otros representativos de intereses puramente locales, que encuentran difícil obtener representación —esta descripción se corresponde con lo que sucede en las zonas urbanas (áreas metropolitanas, en muchos de los *counties* y *unitaries*, y *shire districts*). Sin embargo, en las zonas rurales, el cuadro es muy diferente—. ¹⁸ Existe un alto nivel de *voter turnout* (asistentes al votante, compromisarios). Se constata el mismo rango de apoyo a los partidos en las elecciones locales y en las nacionales. Y se producen oscilaciones en los resultados electorales como las que se producen en las elecciones parlamentarias. En definitiva, el sistema de partidos con representación en las elecciones locales del Reino Unido es prácticamente el mismo que el que se obtiene en las elecciones generales. Además, de sus resultados suele hacerse una lectura en clave nacional, esto es, como si se hubieran emitido los votos en unas elecciones generales. Así, se afirma que muchos votantes votan conscientemente de forma diferente en ambos tipos de elecciones con fundamento en los asuntos de interés local, más que en las cuestiones nacionales, y en función de la personalidad de los candidatos, más que por la adhesión fiel al partido. Además, apuesta por enfrentarse a unas reformas del régimen local que conducirían a que los candidatos locales y los asuntos propiamente locales cobrarían más protagonismo. ¹⁹ Como consecuencia, y en atención a estos estándares, estas elecciones locales pueden describirse, en gran medida, como “nacionales” ²⁰ [RU §§ 209-210].

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL

1. Introducción: relevancia de la participación ciudadana en el ámbito local

Todos los sistemas políticos analizados parten de la democracia representativa como forma principal a través de la cual se expresa la voluntad de la comunidad. Sin embargo, ello no excluye que dicha comunidad pueda también participar en la toma de decisiones que le afectan y en la formación de las políticas públicas por medio de otros mecanismos participativos. En esta línea se expresa el art. 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, que consagra la autonomía local y la posibilidad de que, mediante ley, se establezcan fórmulas de participación directa de los ciudadanos.

18 Wilson y Game, *op. cit.*, pp. 297-299.

19 *Ibidem*, p. 225-226 y 241-243.

20 W. L. Miller, “Local elections in Britain”, en *Local Elections in Europe*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1994, p. 61.

Desde el mundo académico, por parte de los responsables políticos y de las más variadas iniciativas ciudadanas, hace varias décadas que se ha abierto una reflexión cuyo objetivo es analizar los problemas a los que se enfrenta la democracia representativa y estudiar posibles formas en que podría mejorarse [RU §§ 213-215; A §§ 236-242; I §§ 304-307]. Así, la *Resolución 1121* (1997) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, relativa a los mecanismos de los ciudadanos en la democracia representativa, afirma que “una democracia verdadera y viva depende del concurso activo de los ciudadanos y de las ciudadanas. Su participación en la vida política y su cooperación en el seno de las instituciones políticas es de este modo un factor determinante para el buen funcionamiento de las instituciones democráticas”. En general, se considera que un bajo nivel de participación en el proceso democrático es un síntoma de un mal funcionamiento de la democracia.

En los últimos años, los focos de esta preocupación se han centrado, en gran medida, en intentar conseguir que los ciudadanos se involucren más activamente en la toma de decisiones políticas. Uno de los ámbitos en los que más intensamente se han presentado propuestas es la participación ciudadana en el ámbito local. En este sentido, la *Recomendación R(96)2* del Comité de ministros del Consejo de Europa sobre los referéndums y las iniciativas populares a nivel local recuerda que “es a nivel local donde este derecho se puede ejercer más directamente y que conviene hacer más eficaz la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales importantes, a la vez que se salvaguarda la eficacia de esa participación”. Y, más concretamente, en la *Recomendación R(97)* del Comité de Ministros de los Estados miembros del Consejo de Europa sobre los servicios públicos locales y los derechos de los usuarios afirma lo siguiente: “es sobre todo en los servicios de carácter claramente colectivo, servicios sociales, culturales, enseñanza, etc., donde las participaciones formales en el proceso de decisión pueden ponerse en marcha de manera útil, por ejemplo: comités mixtos *ad hoc*, representación de los administrados en las comisiones municipales o en los consejos de administración, encuentros anuales de los representantes de los usuarios y de los servicios concernidos en un orden del día establecido de común acuerdo, etc.”.

2. Los mecanismos de participación directa

En cuanto a los mecanismos concretos de participación de los ciudadanos en el proceso político de la colectividad local el *Comité Director para la Democracia Local y Regional* (CDLR), del Consejo de Europa,²¹ propone la siguiente clasificación:

- a) La participación en las elecciones mediante el ejercicio de los derechos electorales. Esto incluye tanto el derecho a voto (electorado activo), como el derecho a presentarse como candidato a una función electiva (electorado pasivo).

21 CDLR, *La participación de los ciudadanos en la vida pública local*, INAP, 2001, pp. 25-26.

- b) La participación directa en el proceso de toma de decisiones, como son las diferentes formas de democracia directa.
- c) La actividad de los partidos políticos, que constituye un puente entre los dos aspectos precedentes y, en la práctica, condiciona tanto el funcionamiento del sistema de representación como la participación democrática directa.

Este apartado sólo se va a ocupar del segundo de estos aspectos, la participación directa, ya que el primer aspecto (derechos electorales) ya ha sido expuesto en el apartado anterior y el tercero se excede del objeto de este estudio.

La participación directa puede situarse a diferentes niveles del proceso de toma de decisiones. Se pueden distinguir básicamente tres niveles, cada uno de los cuales se asocia con diferentes formas de participación:²²

- a) El estudio de las cuestiones a tratar y la iniciativa normativa: participación informativa y consultiva. Los mecanismos de participación que se incluyen aquí son: referéndums locales consultivos o consultas populares; iniciativas populares; asambleas o reuniones públicas de los ciudadanos; posibilidad de intervenir durante las reuniones conciliares; el derecho de petición y posibilidad de presentar propuestas o peticiones a los órganos locales; procedimientos de consulta obligatoria en ámbitos particulares; consejos de hijos o jóvenes, escuela de democracia; etc.
- b) La adopción de decisiones: participación mediante la toma de decisiones. Su mecanismo principal son los referéndums de carácter decisorio, las asambleas de ciudadanos con poder decisorio o la participación de los administrados en órganos con poder decisorio.
- c) La puesta en marcha de decisiones: participación en la ejecución. Usualmente, consiste en una contribución voluntaria a la producción de un servicio público. Una manifestación es la existencia de comités de usuarios.

2.1. Participación informativa y consultiva

En el Reino Unido, la *Local Government Act 2000*, 4 (3) (a) recoge, de manera genérica, este mecanismo participativo, al exigir a todas las autoridades locales el establecimiento de una "estrategia comunitaria" (para promover o mejorar el bienestar económico, social y ambiental de su área), para cuya preparación o modificación se debe consultar y recabar la participación de tantas personas como se considere apropiado²³ [RU

22 *Ibidem*, p. 27.

23 Además, este precepto exige (b) que se tengan en cuenta las orientaciones que emita el Secretario de Estado, salvo en el caso de Gales, que estas orientaciones pueden provenir de la Asamblea Nacional de Gales (4 (5)).

§ 218]. En esta línea de fomento de los mecanismos de participación ciudadana, en Italia, el Decreto Legislativo 267/2000, de 18 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido en materia de Entes Locales, prevé que los municipios deben promover organismos de participación popular en la Administración local, así como las diferentes formas asociativas, aunque, al final, la puesta en marcha de estas instituciones depende de las administraciones locales ya que el art. 8.1 del citado Decreto Legislativo se remite a los estatutos municipales para su concreto desarrollo [l §§ 310-311]. Estamos, pues, ante una apuesta clara por incentivar, desde una ley nacional, un modelo participativo en el ámbito local. Como se puede fácilmente concluir, en el caso británico esta apuesta es mucho más genérica, sin prejuzgar los mecanismos a través de los cuales se lleve a cabo la participación, mientras que, en el caso italiano, la propuesta nacional se centra en la creación de organismos y formas asociativas.

En Alemania, es suficientemente conocido que el principio de Estado democrático diseñado por la *Grundgesetz* en el plano federal es reactivo a las formas de la democracia directa o plebiscitaria, por lo que la democracia federal alemana es eminentemente una democracia representativa. Sin embargo, en el ámbito local, la normativa de los *Länder* da a las formas de democracia directa un puesto muy importante.

También en España se han impulsado los mecanismos de participación ciudadana desde la legislación estatal general. Así, la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, en su Reforma de 2003, hizo un llamamiento a los gobiernos locales para que incrementaran la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida pública estableciendo unos estándares mínimos, en concreto, la obligatoriedad de adoptar reglamentos orgánicos en todos los municipios en materia de participación ciudadana, en los que se determinarían y regularían los procedimientos adecuados para hacerla efectiva. En la legislación española se da una gran importancia a la participación informativa y consultiva, sobre todo, en materia de urbanismo. Si bien la gran mayoría de municipios españoles habían desarrollado instrumentos de participación desde la Constitución de 1978, en muchos de ellos los resultados no habían sido satisfactorios y los órganos creados habían ido perdiendo paulatinamente interés para los ciudadanos. Ello lleva al legislador nacional a "imponerlo" en las agendas políticas de los gobiernos locales.²⁴ A partir de estas previsiones, las experiencias o mecanismos de participación implantados en el ámbito local son muy desiguales y limitados, aunque se puede observar una progresiva implantación.²⁵

En cuanto a los organismos de participación popular, son muy diversos, con estructuras y funciones variadas: órganos de consulta, comisiones, grupos de estudio y tra-

24 M. Domínguez Martín, I. Molina, C. Navarro y M. Salvador, *Informe General sobre los Programas-Marco de los Partidos Políticos para las Elecciones Municipales de España de 2007*, Observatorio de Elecciones Municipales 2007, Instituto de Derecho Local (UAM), 2007, pp. 41-42.

25 E. Pastor Seller, *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, EDIT.UM, 2009, pp. 140-141.

bajo. Todos estos mecanismos están previstos en la legislación italiana, desarrollados por los municipios [I § 311]. En el caso del Reino Unido destaca que cada vez es más habitual la existencia de consejos temáticos, que actúan como interlocutores permanentes del gobierno local en cada temática concreta. También se han utilizado, como mecanismo de participación, los “círculos de estudio”.²⁶ Además, varias colectividades locales han creado, a título experimental, una Asamblea o una tribuna ciudadana, destinada a reunir todas las asociaciones cívicas del lugar para intercambiar ideas e identificar problemas comunes [RU §§ 220-222]. En Alemania, la Asamblea de vecinos (*Bürgerversammlung*) tiene como finalidad principal permitir la información y la audiencia directas de los vecinos en asuntos importantes que, incluso, pueden ser de convocatoria obligada, cuando lo solicite un porcentaje mínimo de la población o de los representantes. La Asamblea carece de poder decisorio y sólo puede formular propuestas y opiniones. En el caso español, predomina la participación a través de organismos de base asociativa, bastante extendida en los municipios españoles, especialmente urbanos, desarrollándose, fundamentalmente, a través de la existencia de un Consejo Municipal de Participación Ciudadana, de Consejos o Comités de ciudadanos, agrupaciones de desarrollo local, etc.²⁷

En conjunto, se puede decir que en Alemania, Italia, España y en el Reino Unido los métodos de participación que predominan son los tradicionales. En cierto modo, se tiende a considerar al ciudadano como un “cliente” que utiliza servicios [I § 222]. En estos instrumentos de participación, el margen de maniobra que le queda al ciudadano es relativamente pequeño, ya que su opinión puede contar, pero se incorpora más bien al final del proceso de adopción de decisiones, para depurar y definir decisiones ya tomadas desde arriba. Dentro de este grupo se utilizan métodos como el sistema de quejas y sugerencias, las encuestas de satisfacción con los servicios y otras encuestas de opinión. En el caso de Italia, el art. 8.3 Decreto Legislativo 267/2000 prevé como uno de los contenidos necesarios de los estatutos municipales la regulación de las formas de consulta de la población, así como los procedimientos para la presentación de instancias, peticiones y propuestas. Se pueden identificar una variedad de formas de consulta popular, sondeos de opinión, asambleas públicas, etc. [I §§ 312-318].²⁸ Las encuestas deliberativas temáticas se utilizan para contribuir a mejorar la información accesible al público y el conocimiento de los candidatos.²⁹ En Alemania, además, se prevén supuestos en los que se puede conceder audiencia a grupos específicos de vecinos que puedan verse afectados por determinadas decisiones (*konsultative Bürgerbefragung*) [A § 237]. En el Reino Unido, especialmente desde 2001, se ha producido un crecimiento destacable de los métodos consultivos y deliberativos [RU §§ 223-224].

26 Gomá y Font, “La democracia local: un mapa de experiencias participativas”, en Font, *op. cit.*, pp. 64-65.

27 Pastor Seller, *op. cit.*, pp. 142 y ss.

28 Pino y Colino, *op. cit.*, p. 16.

29 Gomá i Font, *op. cit.*, p. 65.

2.2. Participación mediante la toma de decisiones

De entre este grupo de métodos, el referéndum es seguramente el más característico, a pesar de su escasa utilización en el ámbito local. En el Reino Unido, los *referenda* son también el método menos utilizado en el ámbito nacional. Sin embargo, en el nivel local se han registrado 37 referendos sobre la posibilidad de establecer un alcalde elegido directamente [RU §§ 225-226].³⁰

La legislación italiana (art. 8.3 Decreto Legislativo 267/2000) prevé también que los estatutos de las Entidades locales recojan la posibilidad de celebrar referéndum consultivo, no vinculante³¹ (incluso previa solicitud de un número de ciudadanos), junto con el derogatorio, el propositivo y otros tipos, entre los que destaca el que afecta a decisiones territoriales [I §§ 319-323]. Italia es uno de los países europeos en los que más se ha utilizado mecanismos de democracia directa de este tipo.³²

En la legislación de los *Länder* alemanes, que son los que tienen la competencia para regular los referendos, también se prevé este mecanismo participativo, cuya celebración puede partir de los propios ciudadanos. En la práctica de la democracia local alemana han sido frecuentes las propuestas de consulta relativas a la privatización de un determinado servicio municipal, el cierre de determinadas calles del centro urbano al tráfico o la supresión de un servicio local. Así, en las últimas dos décadas, ha habido 204 iniciativas ciudadanas a nivel de los *Länder* y 2.400 a nivel municipal.³³ Además, existe la iniciativa popular de los vecinos, que permite que éstos exijan que un asunto de competencia municipal se someta de forma obligatoria a debate en el Pleno que, eso sí, mantiene la competencia decisoria en la materia.³⁴ Por último, se ha de tener en cuenta que la decisión adoptada por consulta popular entre los vecinos tiene una eficacia equivalente a la de un acuerdo adoptado por el Pleno. Por eso, también la decisión popular está sometida al control de legalidad del *Land* [A § 242].

También en la legislación española de régimen local se prevé la posibilidad de convocar consultas populares, aunque de manera sucinta y con amplios reenvíos normativos. Al igual que sucede en los países señalados, en el caso español, la experiencia en

30 Sobre esta cuestión, J. López y F. Requejo, *Análisis de experiencias de democracia directa en el ámbito internacional (1995-2007)*, IVAP, Oñati, 2009, pp. 104 y ss. Entre las experiencias concretas que estos autores narran destaca el referendo consultivo de 2002 en la Isla de Ascensión (de 337 habitantes) convocado para dotarla de una estructura institucional y de un reconocimiento de una cierta autonomía local.

31 Con más detalle en S. Fernández Ramos, *La información y participación ciudadana en la Administración local*, BOSCH, Barcelona, 2005, pp. 262-263.

32 López y Requejo, *op. cit.*, pp. 71 y ss.

33 Sobre esta cuestión, *ibidem*, pp. 16 y ss.

34 López y Requejo (*idem*) explican con detalle el mecanismo para instrumentar esta iniciativa popular, teniendo en cuenta los matices existentes en la legislación de los diferentes *Länder*.

la celebración de referéndum es escasa, por una interpretación muy rígida de las causas de inadmisibilidad y por la exigencia de autorización del Consejo de Ministros.³⁵

Otros mecanismos de participación, a medio camino entre lo puramente deliberativo/consultivo y lo realmente decisorio, son los “jurados ciudadanos” (también llamados células de planificación o dictámenes ciudadanos, que deliberan sobre un problema determinado mediante discusiones en grupo y tratan de alcanzar propuestas de solución), los “forums temáticos” (grupos estables que realizan recomendaciones a los comités de la corporación y que participan en el proceso de adopción de decisiones), los “círculos de estudio”³⁶ (de los que ya se ha hablado) y las “visiones de la comunidad” (*visioning exercises*, que incluyen un amplio catálogo de instrumentos, como los *community planning/needs analysis*, cuyo propósito determinar deseos de la comunidad y la forma de conseguirlos).

En el Reino Unido, muchas autoridades locales utilizan los forums temáticos y algo menos otros tipos de innovaciones deliberativas, como las fórmulas de visiones comunitarias, la gestión de servicios por parte del usuario y los jurados ciudadanos. Son empleados para una gran variedad de servicios en distintas áreas, aunque quizá de manera más concentrada, en las áreas de servicios sociales, educación y vivienda [RU § 227]. En Alemania, los jurados ciudadanos se han utilizado con mucha frecuencia para decidir usos de instalaciones municipales, para infraestructuras o para planificación urbana. En el caso español, estos mecanismos reciben el nombre de consejos ciudadanos o núcleos de intervención participativa y han sido utilizados en especial en el País Vasco y Cataluña.³⁷

En el caso español, a medio camino entre las iniciativas participativas consultivas y las decisorias, se encuentran las Agendas-21 Locales, en el diseño de políticas de sostenibilidad en el ámbito local. La mayoría de los ayuntamientos españoles han creado o van a crear mecanismos de consulta y participación ciudadana en todas las fases del proceso de diseño de la respectiva agenda local en este ámbito, incluyendo instrumentos como comisiones, foros, consejos sectoriales (predominan con respecto a los comités de carácter global),³⁸ encuestas, reuniones temáticas y, en menor medida, audiencias públicas y referéndum.³⁹

2.3. Participación en la ejecución

Es la fórmula más intensa de participación y permite que el ciudadano tenga un control directo de la gestión de los servicios y los recursos locales.

35 Más detalle de todo esto en Fernández Ramos, *op. cit.*, pp. 269-273.

36 Gomá y Font, *op. cit.*, p. 65.

37 Pino y Colino, *op. cit.*, pp. 19-20.

38 A. Ibáñez Macías, *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Grupo Difusión, Madrid, 2007, p. 259.

39 Pastor Seller, *op. cit.*, p. 158.

En el Reino Unido no existe ninguna disposición que reglamente las iniciativas populares, pero se han dado experiencias variadas al respecto. Así, existe la gestión de servicios por el usuario, que funciona a través de un comité ejecutivo elegido por un amplio grupo de usuarios. Pueden encontrarse, también, otros métodos, variantes de los que ya se han citado, como los talleres de futuro, las visiones inspiradas, espacios abiertos, auditorías sociales, etc. [RU § 228]. Desde la llegada del Partido Laborista al Gobierno en 1997 se apuesta por extender, de una forma general, estos mecanismos de participación, por impulsar la llamada “Gobernanza local” (*Governance*), gobernanza cooperativa o en red. Esto implica un claro aumento de la participación del sector privado y de los ciudadanos individuales en la resolución de los problemas sociales. Supone una apuesta por alcanzar el fin de la tradicional gestión directa (*in-house*) de la provisión de servicios por parte de los poderes públicos, sustituyéndola por procesos de negociación, de consenso, con los más diversos actores sociales. Además, supone que el Gobierno local adopte un cambio en su papel, encargándose de dirigir activamente los procesos de coordinación y la acción colectiva a través de actores públicos y privados [RU §§ 213-215].

En el caso alemán, la práctica del presupuesto participativo es reciente y minoritaria, a pesar de lo cual existen algunas experiencias importantes. En especial, los que se desarrollan en el marco de la Red Municipios del Futuro, formada por 90 municipios.⁴⁰

IV. CONCLUSIONES

Una primera y principal conclusión, evidente, es que los sistemas electorales locales son esencialmente iguales que los respectivos regímenes electorales generales de cada país. Esto es, la legislación es esencialmente nacional (salvo en el caso de las competencias de los *Länder* alemanes) y reproduce el modelo previsto en cada caso para las elecciones nacionales, con algún matiz. Así, en Alemania predomina el sistema proporcional, en el Reino Unido el sistema mayoritario y en Italia se ha optado por un sistema mixto, aunque con predominio del sistema mayoritario, en función del tamaño del municipio.

Aunque en ocasiones se puede dissociar el voto y cambiar su sentido con respecto al emitido en las elecciones generales, en general, se produce una reproducción del sistema nacional de partidos en el ámbito nacional, existiendo sólo un pequeño espacio para los partidos independientes o propiamente locales.

40 Pino y Colino, *op. cit.*, p. 21.

A lo anterior contribuye el hecho de que se celebren las elecciones locales de forma simultánea en todo el territorio, con la excepción de algunas regiones italianas de estatuto especial y de un número importante de entidades locales en Gran Bretaña. Es innegable el ahorro de recursos que supone la celebración simultánea, además de suponer una mayor "llamada al voto". Pero, junto a esto, implica una desmovilización de los asuntos puramente locales y una confusión con los asuntos de la agenda política nacional que pueden convertirse en el elemento central de decisión del voto. Lo mismo sucede con los líderes locales, que pierden protagonismo a favor de los líderes nacionales del respectivo partido.

Todos los elementos anteriores contribuyen a que exista una dependencia o subordinación de lo propiamente local a lo nacional: agenda política, líderes políticos, sistema de partidos, etc.

A modo de conclusión general, se puede decir que, más allá de diferencias en cuanto al modo en que se configura el sistema electoral y la representatividad, se pueden observar características comunes que responden a una cercanía cultural europea. Esto es, existen valores, principios y prácticas que se comparten en los países objeto del estudio. Así, el fomento de la participación ciudadana en el sistema electoral, la transparencia de toda la actuación relativa al proceso electoral, preocupación por la innovación y la utilización de las nuevas tecnologías, apertura del derecho de sufragio, extensión del sistema de elección directa del alcalde, régimen de incompatibilidades de los cargos públicos, edad mínima del voto, etc.

Todos los sistemas políticos analizados parten de la democracia representativa como forma principal a través de la cual se expresa la voluntad de la comunidad. Sin embargo, ello no excluye que dicha comunidad pueda también participar en la toma de decisiones que le afectan y en la formación de las políticas públicas por medio de otros mecanismos participativos.

En lo relativo a la participación, puede afirmarse que, desde todas las instancias político-administrativas, estamos asistiendo a un fomento y ampliación de los mecanismos de participación ciudadana en el Gobierno local en toda Europa y, por supuesto en los países objeto de este estudio. De nuevo aquí puede afirmarse que estas iniciativas son del tipo "arriba-abajo". Esto es, se incentiva el uso de estos instrumentos desde las instancias comunitarias, los Estados, las regiones... hasta el nivel local. Pero, finalmente, los municipios que ponen en marcha efectiva estas medidas son aún una minoría. Aunque les dota de una dosis de legitimidad nada desdeñable, siempre se encuentran con el obstáculo que supone la escasez de recursos financieros, infraestructuras, conocimiento, personal, etc.

Por todo ello, que esto pase de ser una moda a ser una realidad depende de la voluntad concreta de las autoridades locales y de la involucración de los propios ciudadanos, aún escasamente familiarizados con estas prácticas.

FINANCIACIÓN LOCAL

Andrés García Martínez

LA AUTONOMÍA FINANCIERA

Las Constituciones de Alemania (GG) e Italia (CI) reconocen de forma expresa la autonomía financiera de los municipios. La Constitución que, al respecto, reconoce un ámbito más concreto de la autonomía financiera municipal es la alemana, pues el art. 28.II de la misma ahonda en el aspecto de la autonomía tributaria, exponente máximo del grado de autonomía que en el campo financiero pueden alcanzar los municipios, garantizando su derecho a establecer tipos de gravamen sobre alguna fuente impositiva municipal conectada con la estructura y potencia económica existente en cada municipio. Esta previsión hay que ponerla en relación con lo dispuesto en el artículo 106.6 GG, que atribuye a los municipios la competencia sobre el rendimiento de determinados impuestos, en concreto, del Impuesto sobre los Bienes Inmuebles y del Impuesto sobre las Actividades Económicas.

El art. 28.II GG ha establecido de forma expresa que los fundamentos o bases de la autonomía financiera municipal forman parte también de la autonomía local (*Selbstverwaltung*) garantizada por la Constitución y, además, que a esos fundamentos o bases de la autonomía financiera local pertenece el derecho de los municipios a establecer un tipo impositivo (*Hebesatzrecht*) sobre alguna de las fuentes de ingresos de naturaleza impositiva ligada a la correspondiente potencia económica municipal.

La redacción actual del art.28.II GG, por lo que a la autonomía financiera local se refiere, es obra de dos reformas relativamente recientes. La primera se produjo en el año 1994¹ y consistió en reconocer expresamente en el precepto constitucional que los fundamentos de la autonomía financiera local formaban parte también de la autonomía local garantizada constitucionalmente. Con ello, la Constitución recoge expresamente lo que el Tribunal Constitucional alemán había afirmado desde fechas muy tempranas, que el término *Selbstverwaltung* comprende también la autonomía o responsabilidad financiera propia, tanto en la vertiente de los ingresos como en la de los gastos.² La segunda reforma se ha producido en el año 1997³ y ha consistido en completar dicho reconocimiento, señalando expresamente que los municipios tienen el derecho a establecer tipos impositivos sobre alguna de las fuentes de ingresos de naturaleza impositiva conectadas con la potencia económica existente en el respectivo municipio. El fundamento de esta última adición estriba en garantizar la autonomía financiera municipal a través de la existencia del Impuesto sobre Actividades Económicas que recae sobre el rendimiento de las empresas (*Gewerbeertragssteuer*) o a través de la participación de los municipios en un impuesto conectado con

1 A través de la Ley de modificación de 27 de octubre de 1994 (BGBl. I, pág. 3146).

2 Por ejemplo, en la BVerfGE 26, 228 o en la BVerfGE 83, 363.

3 Por medio de la Ley de modificación de 20 de octubre de 1997 (BGBl. I, pág. 2470).

la potencia que pone de manifiesto la estructura económica existente en cada municipio.⁴

La circunstancia de que en esa última adición del art. 28.II GG no se mencione a otras entidades locales distintas al municipio, destacadamente, al distrito provincial o comarcal (*Landkreis*), establece una diferencia entre el contenido de los fundamentos de la autonomía financiera que se reconoce a los municipios y el contenido de los fundamentos de la autonomía financiera reconocida a otras Entidades locales, que, lógicamente, se decanta por un reforzamiento de la autonomía financiera municipal.⁵

En el caso de Italia, la innovación más significativa en materia financiera introducida por la Ley Constitucional 3/2001, de reforma de la Constitución, ha sido el reconocimiento expreso de la autonomía financiera de los Entes Locales. El artículo 119 CI establece que las regiones, los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas tienen autonomía financiera tanto en lo relativo a los ingresos, como en relación con los gastos, y se les reconoce asimismo la posibilidad de que establezcan y apliquen tributos y otros ingresos propios, con respeto a los principios de coordinación de la Hacienda Pública y del sistema tributario.

En el sistema constitucional precedente a la Reforma del año 2001, se mantenía una interpretación restrictiva de la autonomía financiera, en el sentido de reconocer sólo la disponibilidad sobre los medios económicos necesarios y, por tanto, la suficiencia de las fuentes de ingreso. La nueva formulación del art.119 de la Constitución, en cambio, hace referencia explícita tanto a los ingresos como a los gastos y acredita de este modo una visión más amplia y correcta de la autonomía financiera, que reconoce la estrecha relación que debe haber entre derechos y deberes, entre potestades y responsabilidad. Aplicando esta idea al ámbito específico de la materia financiera, supone que la entidad pública y la comunidad representada se corresponsabilizan de la vertiente de los ingresos, y de los gastos.

El nuevo precepto de la Constitución italiana (art. 119 CI) guarda similitud con lo previsto en el art.156.1 de la Constitución española para las Comunidades Autónomas, en relación, en aquel caso, con la autonomía financiera de las regiones y los Entes Locales italianos, y con lo previsto en el art.133.2 de la Constitución española en relación con las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, esto es, que dichos entes podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes.

No obstante, este reconocimiento de la autonomía financiera municipal que el art. 119 CI efectúa a favor de los Entes Locales debe ser matizado por lo que respecta a la autonomía tributaria, esto es, al poder de establecer y exigir tributos, dado que los

4 En este sentido, H. G. Henneke, *Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder*, 3ª ed., Kommunal- und Schul Verlag, Wiesbaden, 1998, p. 22.

5 Así lo destaca Henneke, *idem*.

arts. 117 y 23 CI representan un fuerte límite al mismo. En efecto, el art. 117 CI establece que el Estado tiene competencia exclusiva para legislar en la determinación de su régimen tributario y contable, así como en el marco de la compensación de los recursos financieros. Expresamente señala la letra e) del citado precepto que constituye materia reservada a la legislación estatal, el *“régimen tributario y contable del Estado [y] compensación de los recursos financieros”*. A su vez, el apartado 3º del mismo art. 117, dispone que *“serán materia de legislación concurrente las relativas a (...) la armonización de los presupuestos de entes públicos y coordinación de la Hacienda Pública y del ordenamiento tributario”*. Por su parte, el art. 23 CI reconoce el principio de reserva de ley en materia tributaria, por lo que los Entes Locales, al carecer de potestad legislativa, no podrán crear tributos y regular los elementos esenciales de los mismos, necesitando, al respecto, del concurso de una ley estatal o, en su caso, de una ley regional. No obstante, la Ley que cree o establezca tributos locales puede habilitar amplios márgenes de actuación a los Entes Locales para que mediante la emanación de normas de rango reglamentario puedan regular determinados aspectos de dichos tributos que redunden, en definitiva, en la cuantificación de la deuda tributaria.

Atendiendo a la combinación de todos estos preceptos es necesario preguntarse cuál es el verdadero grado de autonomía financiera de los Entes Locales, en orden a establecer su propio sistema de ingresos y su capacidad para decidir sus políticas de gasto.

Y en relación a ello se ha afirmado que el nuevo Título V de la Constitución italiana reconoce *“dos sistemas tributarios primarios y un sistema tributario secundario, el local, que se inscribe en el marco interno del regional”*.⁶ En primer lugar, se reconoce al Estado la atribución de la potestad legislativa exclusiva relacionada con los tributos de su Hacienda, y a las regiones el resto de figuras tributarias regionales y locales (art. 117.4 CI), consagrándose de este modo la separación del sistema tributario del Estado del de las regiones.

No obstante, aunque la reforma del Título V de la Constitución italiana con la Ley 3/2001 ha reforzado considerablemente el poder legislativo de las regiones, al atribuir a las mismas la competencia en todas las materias sobre las que el Estado no es titular en exclusiva, lo cierto es que la Administración estatal sigue conservando la mayoría de las competencias sobre los ámbitos más relevantes, entre los que destaca, a los efectos que aquí interesa, la fijación de los principios fundamentales en materia de legislación concurrente, el poder de coordinación de la Hacienda Pública estatal y del sistema tributario en su conjunto.

La potestad legislativa está de este modo repartida entre el Estado y las regiones, si bien se dan dos importantes características que vinculan a la regional: de un lado, es

6 F. Gallo, “Prima osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione”, *Rassegna Tributaria*, núm. 2, 2002, pág. 588.

una potestad concurrente, y de otro, es una potestad residual. De ello se derivan condicionamientos que restringen su ejercicio, en primer lugar, en las materias de legislación concurrente la potestad legislativa de las regiones encuentra un límite fundamental: *el respeto a los principios fundamentales fijados por el Estado* (art. 117 CI), y al mismo tiempo al tratarse de competencia residual y ser las principales materias exclusivas del Estado, su ámbito de actuación resulta en la práctica muy reducido.

Tan es así que se ha llegado a afirmar que *“el poder financiero, fundamentalmente, es una prerrogativa del Estado”*, ya que, aunque las regiones disponen ciertamente de potestad legislativa según la distribución competencial efectuada en el artículo 117 CI, esta potestad no es *“creadora de tributos propios, legislando con anterioridad a la Ley estatal (...), no se trata por lo tanto de una potestad libre, no condicionada a la legislación del Estado, debiendo desarrollarse, dentro del principio de coordinación estatal”*.⁷

Conforme a ello se puede afirmar que la Constitución proclama abiertamente la autonomía financiera de los Entes Locales, si bien, esta constitucionalización del principio no lleva aneja una articulación real para su ejercicio. Los tributos propios –máxima expresión de la autonomía financiera en cuanto ejercicio del poder tributario– deberán ser, de este modo, establecidos según los criterios fijados por la Ley estatal, en el sentido del art. 23 CI, y de la coordinación de las regiones en el respeto de los principios fundamentales en ella recogidos.

Esta enorme limitación supone vaciar, *de facto*, el ejercicio de la autonomía financiera local, y por ello recientemente se ha afirmado con toda razón por uno de los autores más reputados por su singular conocimiento del tema que *“el ejercicio de la autonomía tributaria, desde esta perspectiva, debe identificarse sustancialmente en la elección del *án* y del *quantum* del tributo dentro de los límites precisos fijados por la Ley estatal, a la luz de la referida jurisprudencia de la Corte Costituzionale”* puesto que *“el Estado limita la autonomía financiera local a través del artículo 23 de la Constitución y establece principios fundamentales a las regiones para coordinar y armonizar el ejercicio’ de la autonomía local y regional”*.⁸

Esta decepcionante conclusión coincide, por lo demás, con la doctrina mantenida por la *Corte Costituzionale* en sus más recientes sentencias, singularmente en la de 26 de enero de 2004⁹ que, en relación a la reforma del Título V de la Constitución concluye afirmando lo siguiente:

7 F. Tesaurò, *Istituzioni di Diritto tributario*, Torino, Vol. I, Parte Generale, ottava edizione, UTET, 2003, pp. 16 y 17.

8 A. Amatucci, *Lórdenamiento giuridico Della finanza pubblica*, Napoli, VIII Editoriale Jovene, 2007, p. 112.

9 *Vid.*, también las Sentencias de la Corte Costituzionale números 296 y 297 de 26 de septiembre de 2003, y la 311 de 15 de octubre de ese mismo año. Las Sentencias son citadas por Manzano Silva. M.A. “La autonomía tributaria de las regiones italianas a la luz del artículo 119 de la Constitución”, *Nueva Fiscalidad*, núm. 1/2008, pp. 48-50.

“Este diseño constitucional requiere como necesaria premisa la intervención del legislador estatal, la cual, con la finalidad de coordinar ambas haciendas, deberá no solo fijar los principios a los que el legislador estatal deberá atenerse, sino también determinar las grandes líneas del sistema tributario, y definir el espacio y los límites dentro de los que podrá aplicarse la potestad impositiva, respectivamente del Estado, de las regiones y de los Entes Locales”.

Conforme a esta doctrina constitucional, deberá reputarse vedada a las regiones la potestad de legislar sobre los tributos locales instituidos y regulados por las leyes estatales, correspondiendo al legislador estatal la facultad de dictar normas modificativas de la regulación de los tributos locales ya existentes, incluso en aspectos de detalle. (I §§ 390-398).

En cuanto al Reino Unido, pese a que las entidades locales realizan en torno al 25% del gasto público total, dado que tienen asignados importantes servicios públicos como la educación, la política de vivienda y los servicios de carácter social, ello no se corresponde con el grado de autonomía, desde la perspectiva financiera, con el que se ejercen dichas competencias, si entendemos por tal el porcentaje que representan sus recursos propios sobre los recursos totales de que disponen.¹⁰

La autonomía financiera de las entidades locales en Reino Unido es limitada. Así, por ejemplo, la mayor parte del gasto se financia con transferencias (*grants*) procedentes del Estado.¹¹ Este dato revela el importante nivel de dependencia financiera que existe del Estado, en la medida en que las entidades locales no cuentan con un sistema de recursos propios que financie la mayor parte de sus gastos. (RU §§ 231-236)

Una constante que se observa en los tres estados analizados es la preocupación por garantizar la suficiencia financiera de los municipios, como fundamento o base mínima de la autonomía financiera, lo cual se logra no sólo a través de la articulación de un sistema tributario local propio de los municipios, con mayor o menor grado de autonomía en la vertiente del ingreso, sino, sobre todo, garantizando un mecanismo de compensación financiera y de subvenciones estatales para garantizar la suficiencia financiera municipal, lo cual no tiene una equivalencia tan fuerte en la Hacienda local española.

10 Álvarez García y Cantarero Prieto, “Las transferencias en la financiación municipal. Una comparación internacional”, *Papeles de Economía Española*, n.º 115, p. 140.

11 Como señalan Álvarez García y Cantarero Prieto, *ibidem*, p. 141, “*las transferencias sirven para financiar y subsidiar la prestación de ciertos servicios y para nivelar la capacidad fiscal y la capacidad en la producción de bienes y servicios públicos*”.

II. LOS TRIBUTOS PROPIOS DE LA HACIENDA LOCAL

En cuanto al sistema de recursos propios de la Hacienda local, un elemento común a los tres modelos analizados es la existencia de impuestos propios en el sentido de que la recaudación total de los mismos corresponde a los Entes Locales. Sobre estos impuestos propios, además, los Entes Locales tienen atribuidas facultades normativas que les permiten incidir sobre la cuantía de la deuda tributaria, destacadamente, competencia para incidir en la regulación del tipo de gravamen. No obstante, en el Reino Unido es donde estas facultades, en relación con el único impuesto local existente, son más restringidas al estar muy predeterminadas por la normativa estatal. (RU §§ 272-278)

Ello permite que los Entes Locales diseñen y apliquen una política fiscal propia, que puede ser visualizada por los contribuyentes (por ejemplo, en Alemania, mediante la aprobación de los tipos de gravamen en los dos grandes impuestos locales a través de la Ordenanza presupuestaria anual), lo que entraña, en última instancia, un cierto grado de corresponsabilidad fiscal en la obtención de los ingresos.

Un elemento común del sistema impositivo local en los tres países analizados es la importancia central en la Hacienda local de un impuesto que recae sobre los bienes inmuebles, por la fácil territorialización del gravamen en función del lugar de ubicación de los mismos, y por la justificación que a la exigencia de tal impuesto supone la visualización del beneficio que el gasto público local en infraestructuras y servicios públicos implica para los titulares o poseedores de inmuebles en el municipio. Esto es igualmente predicable del sistema español, en el que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles constituye la principal fuente de ingresos impositivos de los municipios, sobre todo, tras las importantes exenciones que la Ley 51/2002, de reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, introdujo en el Impuesto sobre Actividades Económicas. En el caso del Reino Unido, la imposición patrimonial sobre los inmuebles constituye el único impuesto auténticamente local existente, por lo que el sistema impositivo local se reduce a este impuesto. En Alemania, el impuesto sobre los bienes inmuebles es uno de los grandes impuestos locales, pero no es el más importante de los mismos en términos recaudatorios, sino que el papel central de la imposición local lo asume el impuesto sobre actividades económicas, lo cual está en consonancia con la estructura económica de un país muy industrializado. No obstante, en este país se han observado los riesgos que para la financiación local representa una gran dependencia del impuesto sobre actividades económicas, debido a que el rendimiento de este impuesto depende en gran medida de la coyuntura económica, mientras que el impuesto sobre bienes inmuebles constituye una fuente de ingresos mucho más estable. Ante este problema, sin embargo, la solución adoptada en Alemania no ha sido potenciar el impuesto sobre bienes inmuebles, que se mantiene en unos niveles intermedios respecto al resto de Estados europeos, sino atribuir a los municipios una participación en uno de los grandes impuestos del sistema tributa-

rio, cual es el impuesto sobre la renta de las personas físicas, dotando, con ello, de mayor estabilidad a la Hacienda local. (A. §§. 301-310)

Mientras que en el Reino Unido, como hemos indicado, el único impuesto auténticamente local existente es el que recae sobre los bienes inmuebles, en Alemania e Italia junto al mismo existe otro gran impuesto atribuido al nivel de Hacienda local, que recae sobre las actividades económicas ejercidas en el término municipal. Esta situación también se produce en España, sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en estos dos países, el impuesto sobre actividades económicas español ha perdido gran parte de su importancia a raíz de la introducción mediante la Ley 51/2002, anteriormente mencionada, de exenciones muy generales, –para todas las personas físicas que ejercen actividades económicas y para las entidades jurídicas cuyo importe neto de cifra de negocios no supere un millón de euros anual–, que han desdibujado el impuesto, habiéndose planteado serias dudas sobre la constitucionalidad de esta medidas, así como el problema de compensar la pérdida recaudatoria que para la Hacienda local ello ha supuesto. Esta última cuestión no está siendo bien resuelta en nuestro país, destacándose por parte de los municipios la insuficiencia de las medidas compensatorias específicas, vía presupuestos generales del Estado, que se están articulando, generándose, en última instancia, conflictos entre el Estado y los Entes Locales que desembocan en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Al respecto, Alemania ofrece un buen ejemplo de compensación a los municipios por pérdidas recaudatorias debidas a una derogación parcial del impuesto sobre las actividades económicas. En efecto, el sistema alemán optó por atribuir a los municipios participaciones en dos grandes impuestos del sistema, el impuesto que grava la renta de las personas físicas y el impuesto sobre el valor añadido, que obedecieron, en gran medida, a la finalidad compensatoria por la pérdida recaudatoria que sufrieron los municipios debido a la derogación de una parte de la materia imponible incidida por el impuesto sobre actividades económicas. [A § 334]. En el caso de Alemania y de Italia, las haciendas locales se nutren, además, de un variado conjunto de impuestos de menor importancia en términos recaudatorios. En Alemania se les conoce con el nombre de pequeños impuestos locales o “impuestos bagatela” y se trata de impuestos que gravan el gasto o el consumo local. Si bien son impuestos de escasa potencia recaudatoria, los mismos suelen cumplir también un fin extrafiscal y, sobre todo, respecto a estos impuestos el grado de autonomía de los municipios para su establecimiento y exigencia es mucho más amplio. En efecto, los municipios necesitan una autorización o habilitación en la Ley del respectivo Estado federado para poder regular íntegramente, mediante una ordenanza aprobada al efecto, el impuesto en cuestión y, con ello, poder exigirlo de acuerdo con las previsiones municipales por parte de la propia Administración local. Los impuestos más importantes que se incluyen dentro de esta categoría son el impuesto sobre la tenencia de perros, el impuesto sobre la segunda vivienda y el impuesto sobre las diversiones. (A. §§. 295-296)

Este poder tan amplio del que gozan los municipios alemanes para establecer y exigir estos impuestos sobre el gasto y el consumo locales contrasta con los limitados po-

deres normativos de que gozan los municipios en materia impositiva en España y en el sistema italiano. En efecto, en España existen algunos impuestos locales que tienen carácter potestativo para los municipios, esto es, que éstos pueden decidir, mediante la correspondiente ordenanza fiscal, si los exigen o no en su territorio, pero la regulación de los elementos esenciales de los mismos es llevada a cabo por el legislador estatal, que los ha previsto en el RDL 2/2004, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. El sistema italiano guarda más similitud, en este punto, con el sistema español, pues en el mismo, la legislación estatal ha regulado un conjunto de impuestos locales muy similar al previsto en el Ordenamiento español. No obstante, con la reforma operada en la Constitución italiana mediante la Ley Constitucional 3/2001, a las regiones se les ha atribuido la competencia para establecer también impuestos locales, lo cual parece orientarse un poco al sistema alemán por lo que respecta a los pequeños impuestos locales.

Finalmente, en los tres sistemas analizados los Entes Locales pueden establecer tasas y precios públicos, así como contribuciones especiales. Estos tributos y precios públicos están, lógicamente, conectados con la realización de tareas administrativas o con la prestación o establecimiento de servicios públicos que afectan o van referidos de una forma más o menos directa al contribuyente.

LOS IMPUESTOS COMPARTIDOS DE LA HACIENDA LOCAL

En Alemania e Italia, no así en el Reino Unido, constituyen un recurso financiero de la Hacienda local una serie de impuestos compartidos entre dos o más niveles de hacienda. Cuando hablamos de impuestos compartidos nos referimos a que la recaudación o rendimiento de los mismos es compartida entre dos o más niveles de hacienda o, dicho con otras palabras, que sobre determinados impuestos la competencia sobre el rendimiento o recaudación es compartida por dos o más entes político-territoriales, situados en diferente nivel. El caso de Alemania es, sin duda, el más importante, puesto que en dicho país los tres grandes impuestos del sistema tributario, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre Sociedades y el IVA son impuestos compartidos en el sentido apuntado más atrás. Los municipios alemanes participan, junto con la Federación y los Estados federados, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el IVA, mientras que el Impuesto sobre Sociedades es compartido únicamente entre la Federación y los Estados federados. En el sistema de financiación de los municipios alemanes la participación en estos impuestos es fundamental y dota de una gran estabilidad a los ingresos municipales, especialmente, la participación en el Impuesto sobre la Renta que, para los pequeños municipios se ha convertido en la principal fuente de ingresos de naturaleza impositiva.

Italia parece querer acercarse al modelo alemán en este punto tras la Reforma Constitucional de 2001, si bien con peculiaridades propias, al haberse previsto como recurso de la Hacienda regional y de la local las participaciones de las regiones y de los municipios en el producto de los tributos *erariali*, referidas a su respectivo territorio, lo que apunta a una participación de los niveles de Hacienda regional y local en los grandes impuestos del Estado, especialmente en el IVA [I §§ 409-412]. No obstante, en el caso de la Hacienda local no se descarta la posible participación de los municipios también en la recaudación de impuestos regionales.

España se sitúa, en este punto, en un nivel claramente inferior al alcanzado por estos dos países, especialmente, al alcanzado por Alemania, puesto que se ha establecido una participación territorializada de los municipios en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en el IVA y en los impuestos especiales de fabricación, pero se ha limitado el ámbito subjetivo de los municipios que pueden beneficiarse de este recurso, quedando restringido a los que sean capital de provincia o de Comunidad Autónoma cuando ésta sea uniprovincial y a los que, no siéndolo, superen la cifra de 75.000 habitantes de población de derecho. Además, el porcentaje de participación de los municipios españoles en estos impuestos, en comparación con el porcentaje de participación que se establece en el sistema alemán, resulta ínfimo. Así, por ejemplo, frente al 15% de participación de los municipios alemanes en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, los municipios españoles que puedan contar con este recurso en su hacienda tienen una participación del 1,6875% (art. 112 del TRLRHL). Además, mientras en el sistema alemán la participación municipal lo es sobre la recaudación total del impuesto, en el sistema español lo es exclusivamente sobre la recaudación del respectivo impuesto que corresponde al Estado, dado que, al tratarse de impuestos parcialmente cedidos a las Comunidades Autónomas, a éstas corresponde una parte de la recaudación total del mismo. Esto hace que en el caso español la participación municipal en la recaudación de impuestos del Estado o, como la llama el TRLRHL, la cesión de la recaudación de impuestos del Estado, sea un recurso más testimonial que real desde el punto de vista de la importancia recaudatoria. No obstante, existe aquí un camino abierto para el posible desarrollo de la financiación local en el futuro y, sin duda, las experiencias comparadas pueden resultar de gran utilidad.

IV. LOS INGRESOS TRANSFERIDOS

En los tres sistemas analizados los ingresos transferidos desde otros niveles de hacienda a la Hacienda local tienen una cierta importancia, siendo en el Reino Unido donde constituyen la pieza fundamental en la financiación de los Entes Locales. Cuando hablamos de ingresos transferidos, lógicamente, nos referimos a ingresos que proceden del presupuesto de otro Ente político-territorial, generalmente el Estado central, y que fluyen a las haciendas locales en forma de subvención o transferencia. Las subvenciones pueden ser incondicionadas, esto es, que el ente que las

concede no impone para su disfrute por parte del ente local un destino u objetivo al que la misma debe ir destinada, gozando, en consecuencia, el ente local de autonomía para decidir en qué gasta los fondos recibidos vía subvención o transferencia, o pueden ser condicionadas, esto es, otorgadas para la financiación de determinados servicios u obras públicas, no gozando, en este caso, el ente receptor de autonomía para decidir a qué destina los recursos recibidos.

En el Reino Unido es donde este sistema de ingresos transferidos desde el Estado central tiene más importancia, estableciéndose una subvención general de carácter incondicionado y una serie de subvenciones específicas que tienen un carácter condicionado, al estar afectadas a la financiación de determinados servicios [RU §§ 232-233]. En los últimos años se ha advertido un paulatino incremento de las subvenciones condicionadas en detrimento de la subvención general incondicionada, con lo que la autonomía en la vertiente del gasto público de los Entes locales se ha visto también erosionada.

En Alemania, los ingresos transferidos o subvenciones se incardinan en un sistema de compensación financiera local que persigue reducir los déficits existentes entre las necesidades financieras del respectivo municipio y los ingresos procedentes de sus recursos de fuente impositiva. Ello implica, en última instancia, reducir las grandes diferencias financieras existentes entre los municipios de un mismo Estado federado y el logro de un cierto nivel de prestación de servicios en todo el territorio. Este sistema es establecido y regulado por cada uno de los Estados federados y los fondos destinados al mismo se nutren tanto de la recaudación percibida por el Estado federado procedente de los impuestos compartidos (impuesto sobre la renta, impuesto sobre sociedades e IVA) como de la recaudación procedente de los impuestos propios del Estado federado. Por ello, indirectamente, este sistema implica una participación de los Entes Locales en los impuestos percibidos por el Estado federado, incluidos sus impuestos propios. Dentro del sistema de compensación financiera aprobado por los distintos Estados federados se suele establecer una subvención general, de carácter incondicionado, y determinadas subvenciones específicas que tienen ya un carácter condicionado.

Italia, tras la Reforma Constitucional mencionada, parece, nuevamente, querer acercarse al modelo alemán, al haber previsto como recurso de la Hacienda local un fondo de compensación (*fondo perequativo*), para cuyo diseño será necesario definir el nivel de gasto corriente estándar o eficiente –que no efectivo– relativo a las funciones que los distintos entes territoriales son llamados a desempeñar y que deben ser convenientemente fijadas por el legislador estatal. Beneficiarios del fondo pueden serlo tanto las Regiones como los Entes Locales, siendo las transferencias procedentes de este fondo de compensación incondicionadas. Este fondo de compensación tiene como finalidad reducir los desequilibrios de capacidad fiscal entre territorios y, como parece desprenderse del artículo 119 de la Constitución italiana, habrá de nutrirse de recursos procedentes de la fiscalidad general, distintos a la participación en los tributos *erariali*.

En el modelo español de financiación local no existe propiamente un sistema de compensación financiera local claramente orientado a disminuir los desequilibrios territoriales de capacidad fiscal entre los distintos Entes Locales, si bien, el TRLRHL contempla como recurso de la Hacienda local española una participación genérica (no territorializada) en los impuestos del Estado que se articula a través de la correspondiente transferencia desde los presupuestos generales del Estado y que está claramente orientada a dar satisfacción al principio de suficiencia financiera. No obstante, nos encontramos nuevamente, a la luz de la experiencia comparada, ante la posibilidad de perfeccionar los instrumentos del sistema de financiación local.

V. OTROS INGRESOS

En este último capítulo se incluyen otro tipo de ingresos, que no son de fuente impositiva, que conforman también la Hacienda local. Suelen ser ingresos de mucha menor importancia económica para los municipios. Nos referimos a precios públicos por la prestación de servicios o realización de actividades administrativas en el ámbito local, al producto de las multas o sanciones, a la deuda pública municipal, –sujeta a importantes limitaciones impuestas por el Estado–, al producto derivado de la titularidad o la transmisión de bienes patrimoniales de los Entes Locales, a los ingresos procedentes de la realización de actividades económicas por parte de empresas locales, etc. A este tipo de ingresos, ciertamente de menor importancia, también se ha hecho referencia en el estudio de los distintos sistemas, cobrando especial relevancia en el Reino Unido el producto de los precios públicos y las posibilidades de endeudamiento de los Entes Locales [RU §§ 243-244], así como en Italia la categoría de otras entradas e ingresos que incluye, especialmente, el producto de las sanciones [I §§ 402-403].



BIBLIOGRAFÍA

- Aja Fernández, Eliseo, "La *devolution* a Escocia, Gales e Irlanda del Norte", en *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de principios de la Unión Europea*, Fundación Carles Pi y Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Barcelona, 2003, pp. 149 y ss.
- Almeida Cerreda, Marcos, *Gli accordi tra pubbliche amministrazioni nell'ordinamento locale*, Bologna University Press, Bologna, 2004.
- Álvarez García, Santiago y Cantarero Prieto, David, "Las transferencias en la financiación municipal. Una comparación internacional", *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008, pp. 140 y ss.
- Amatucci, Andrea, *L'ordenamiento giuridico della finanza pubblica*, VIII Editoriale Jovene, Napoli, 2007.
- Amovilli, Paolo, *Enti locali e riforma costituzionale del titolo V. Gli effetti sull'ordinamento delle autonomie locali*, Gedit Edizioni, Bologna, 2003.
- Anello, Walter y Caprio, Giovanni, "I difficili rapporti tra centro e periferia. Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città-Autonomie locali e Conferenza Unificata", *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 1998, pp. 47 y ss.
- Arbeitsgruppe Kommunalpolitik de la Friedrich Ebert Stiftung, "Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer", *Wegbeschreibung für die Kommunale Praxis*, Fi-30, 2003, pp. 1 y ss.
- Arndt, Hans-Wolfgang, Köpp, Klaus y Oldiges, Martin, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 4ª ed., Müller, Heidelberg, 1992.
- Ashworth, Rachel, Boyne, George A., McGarvey, Neil y Walker, Richard M., "Regulating public bodies: the case of direct service organisations in British local government", *Environment and Planning C: Government and Policy*, núm. 20, 2002, pp. 455 y ss.
- AA.VV., *Las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público en Europa*, EURORAI, Valencia, 2007.
- Barbera, Augusto, "Chi è il custode dell'interesse nazionale?", *Quaderni costituzionali*, núm. 2, 2001, pp. 340 y ss.
- Barbera, Augusto y Fusaro, Carlo, *Corso di Diritto Pubblico*, ed. Il Mulino, Bologna, 2001.
- Bartole, Sergio et alii, *Diritto Regionale. Dopo le riforme*, ed. Il Mulino, Bologna, 2003.
- Barusso, Edoardo, *Elemento di diritto degli Enti Locali. Comuni, Province, Comunità montane, Consorzi, Aree metropolitane*, 5ª ed., Maggioli, Dogana (Repubblica di San Marino), 2005.
- Bin, Roberto, "Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale", *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 4, 2004, pp. 601 y ss.
- Bin, Roberto, "L'amministrazione coordinata", *Le Regioni*, 2005, núm. 5, pp. 1009 y ss.
- Bizer, Kilian y Joeris, Dagmar, "Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage für eine reformierte Grundsteuer", (aktualisierte Version), *Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge*, núm. 97-3,

- Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, September 2001, pp. 2 y ss.
- BMF-Dokumentation, "Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeindefinanzreform", Bundesministerium der Finanzen, Referat Presse, Bonn, 2007, pp. 5 y ss.
- Bottari, Carlo, *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2003.
- Bowers, Paul, "The Sewel Convention", *House of Commons Library*, 25 November 2005, pp. 1 y ss.
- Brancasi, Antonio, "L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 della Costituzione", *Le Regioni*, núm. 1, 2003, pp. 67 y ss.
- Broer, Michael, "Wirkungen des kommunalen Zuschlags zur Einkommen- und Körperschaftsteuer", *Wirtschaftsdienst*, núm. 9, 2003, pp. 599 y ss.
- Brooks, Josie, "Labour's modernization of local government", *Public Administration*, núm. 3, 2000, pp. 593 y ss.
- Burgi, Martin, *Kommunalrecht*, C. H. Beck, München, 2006.
- Burrows, Noreen, Carter, Cairriona, Fletcher, Maria y Scott, Drew, "Local Government in Scotland and the European Governance Agenda", en <http://www.cosla.gov.uk/index.asp?leftId=1000113A7-11001461&rightId=1000113A7-11000361>
- Cadabal Sampedro, María Dolores, "La Hacienda local: un futuro metropolitano", *Gesta- Revista de Gestão de Negócios*, núm. 3, 2006, pp. 47 y ss.
- Cammelli, Marco, "I raccordi tra i livelli istituzionali", *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 6, 2001, pp. 1079 y ss.
- Caravita, Benjamino, "Prime osservazioni di contenuto e di metodo sulla riforma del Titolo V della Costituzione", *Statuti Regionali*, Roma, núm. 2, 2003, pp. 103 y ss.
- Caringella, Francesco, Giuncato, Antonio y Romano, Filippo (coords.), *L'ordinamento degli enti locali*, IPSOA, Milano, 2007.
- Carro Fernández-Valmayor, José Luis, "El régimen local alemán. Una introducción general", *Anuario del Gobierno Local*, FDGL-IDP, 2005, pp. 223 y ss.
- Carrobé Gené, Miguel, *Estudio sobre la Ley de Valoración Fiscal en la República Federal de Alemania*, IEF, Madrid, 1990, pp. 71 y ss.
- Caselli, Luca, "L'amministrazione regionale", en *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, en prensa.
- Castelli, Luca, "La leale collaborazione fra regione ed enti locali: il consiglio delle autonomie locali", *Amministrazione in Cammino*, núm. 12, 2006, pp. 16 y ss.

- Castelli, Luca, "Regioni speciali e Legge 'La Loggia': la parola alla Corte Costituzionale", *Amministrazione in Cammino*, núm. 3, 2001, pp. 45 y ss.
- Castillo Solsona, María Mercedes, "La organización territorial del poder financiero en Italia tras la Reforma Constitucional de 2001", *REDF*, núm. 134, 2007, pp. 382 y ss.
- Celotto, Alfonso, y Sarandrea, Agostino, *Le funzione amministrative*, Revue française d'administration publique, Cairn, 2007.
- Chieffi, Lorenzo y Clemente di San Luca, Guido (coords.), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisioni*, G. Giappicheli editore, Torino, 2004.
- Chisholm, Michael, "The cost of local government structural reorganization in Great Britain during the 1990s", *Environment and Planning C: Government and Policy*, núm. 20, 2002, pp. 251 y ss.
- Civitaresse Matteucci, Stefano, "L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli", *Le Regioni*, 2002, pp. 477 y ss.
- Clemens, Thomas, "Kommunale Selbstverwaltung und institutionelle Garantie", *NVwZ*, 1990, pp. 835 y ss.
- Colombari, Stefano, "La disciplina dei servizi pubblici locali: carattere integrativo e non riformatore dell'art. 23-bis del d. L. 112/2008", *www.giustamm.it*, núm. 10, 2008, pp. 3 y ss.
- Corpaci, Alfredo, "Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo", *Le Regioni*, núm. 6, 2001, pp. 1307 y ss.
- Cortese, Fulvio y Parolari, Sara, "La Provincia di Trento e la riforma amministrativa dell'autonomia speciale", *federalismo.it*, núm. 15, 2006, pp. 8 y ss.
- Cosulich, Matteo, "La rappresentanza degli enti locali: Conferenza o Consiglio?", *Istituzioni del federalismo*, núm. 1, 2001, pp. 229 y ss.
- Cosulich, Matteo, "Le altre Conferenze. Le esperienze delle Conferenze permanenti Regione-autonomie locali", *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 1998, pp. 67 y ss.
- Craig, Paul y Walters, Mark, "The courts, devolution and judicial review", *Public Law*, 1999, pp. 274 y ss.
- D'Atena, Antonio, "La riforma costituzional del regionalismo italiano", *Rivista d'Estudis Autonomics i Federals*, núm. 4, 2007, pp. 159 y ss.
- D'Alessandro, Daniele, *Il riparto costituzionale delle funzioni amministrative. Diritto degli Enti Locali*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2008.
- Darnstädt, Thomas, *La trampa del consenso*, traducido por J. Martínez de Luco Zelmer y F. Sosa Wagner, Trotta, Madrid, 2005.
- De Martin, Gian Candido, "La funzione amministrativa tra regione ed enti locali", *Diritto Pubblico*, núm. 3, 2005, pp. 975 y ss.

- De Martin, Gian Candido, "Le garanzie di autonomia per gli enti local nelle Regioni a Statuto speciale", *Studi in memoria di Franco Ledda*, en dspace-sspal.cilea.it/bitstream/10120/223/1/garanzie_auton_eell.doc
- Demuro, Geanmario, "Regioni ordinarie e regioni speciali", en Tania Groppi y Marco Olivetti (dirs.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, 2ª ed., Giappichelli editore, Torino, 2003, pp. 47 y ss.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund, "Datenreport Kommunalfinanzen 2005", *DStGb-Dokumentation*, núm. 48, 2005, pp. 9 y ss.
- Dexia Editions, *Les finances locales dans les 25 pays de l'Union européenne / Local finance in the 25 countries of the European Union*, Dexia Editions, Brussels, 2004.
- Di Cosimo, Giovanni, "Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza Unificata (passando per la Stato-Città)", *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 1998, pp. 11 y ss.
- Díez Sastre, Silvia, "La participación de los Entes Locales en los procedimientos de elaboración de normas en Alemania", *Anuario del Gobierno Local 2005*, FDGL-IDP, Barcelona, 2006, pp. 189 y ss.
- Díez Sastre, Silvia, "La elección directa del alcalde en Alemania", *Anuario del Gobierno Local 2004*, FDGL-IDP, Barcelona, 2005, pp. 233 y ss.
- Dillman, David L., "The Thatcher Agenda, the Civil Service and Total Efficiency", en Ali Farazmand (ed.), *Handbook of Bureaucracy*, Marcek Dekker, New York, 1994, pp. 241 y ss.
- Domínguez Martín, Mónica, Molina, Ignacio, Navarro, Carmen y Salvador, Mayte, *Informe General sobre los Programas-Marco de los Partidos Políticos para las Elecciones Municipales de España de 2007*, Observatorio de Elecciones Municipales 2007, Instituto de Derecho Local (UAM), Madrid, 2007.
- Eisele, Dirk, "Grundsteuer", en Hans-Günter Henneke, Hermann Pünder y Christian Waldhoff, *Recht der Kommunalfinanzen*, C. H. Beck, München, 2006, pp. 172 y ss.
- Fernández Pavés, María José y Jabalera Rodríguez, Antonia, "Algunas cuestiones sobre la gestión tributaria local en Italia", *Investigaciones Jurídicas*, núm. 1, 2002, pp. 16 y ss.
- Fernández Ramos, Severiano, *La información y participación ciudadana en la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2005.
- Ferraiuolo, Gennaro, "Il Consiglio delle Autonomie Locali nelle previsioni dei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie", en AA.VV., *Le funzioni amministrative nel sistema delle Autonomie locali*, Napoli, 2006, pp. 168 y ss.
- Font i Llovet, Tomás, "El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía", *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEPC, Madrid, 2006, pp. 11 y ss.
- Font i Llovet, Tomás, "El Gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías", *Anuario del Gobierno Local 2004*, FDGL-IDP, 2005, pp. 13 y ss.

- Font, Joan (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001.
- Forsthoff, Ernst, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Allgemeiner Teil*, 10ª ed., C.H. Beck, München, 1973.
- Fusi, Juan Pablo, *El nacionalismo en el siglo XX*, Taurus Ediciones, S.A., Madrid, 2003.
- Gains, Francesca, "The Local Bureaucrat: A Block to Reform or a Key to Unlocking Change?", en Gerry Stocker y David Wilson (eds.), *British Local Government into the 21st Century*, Palgrave, China, 2005, pp. 91 y ss.
- Galindo Caldés, Ramón, "El proyecto laborista de descentralización democrática de Inglaterra", *Revista d'Estudis Autonòmics y Federals*, núm. 3, 2006, pp. 121 y ss.
- Gallego Anabitarte, Alfredo, *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- Gallo, Franco, "Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione", *Rassegna Tributaria*, núm. 2, 2002, pp. 589 y ss.
- Gambino, Silvio (coord.), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè editore, Milano, 2003.
- Gamble, Andrew, "The Constitutional Revolution in the United Kingdom", *Publius*, núm. 16.1, 2006, pp. 19 y ss.
- García Frías, Ángeles, "Análisis de la financiación de los municipios en Alemania desde la reforma de 1969 a la de 2004", en Gabriel Casado Ollero (coord.), *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas*, Dykinson, Madrid, 2005, pp. 27 y ss.
- García Martínez, Andrés, "La participación en el IVA como recurso de la Hacienda municipal en Alemania", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 18, 2008, pp. 114 y ss.
- García Mexía, Pablo, "Breves apuntes sobre el Senado y los Entes Locales", *Teoría y realidad constitucional*, núm. 17, 2006, pp. 337 y ss.
- Gaspari, Oscar, "L'attività della Conferenza Stato-Città e autonomie locali. Una scheda informativa", *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 1998, pp. 43 y ss.
- Gentilini, Alessandro, "Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali", *Dir. Pubbl.*, núm. 3, 2003, pp. 954 y ss.
- Gern, Alfons, *Kommunalrecht. Baden-Württemberg*, 6ª ed., Nomos, Baden-Baden, 2005.
- Gern, Alfons, *Deutsches Kommunalrecht*, 3ª ed., Nomos, Baden-Baden, 2003.
- Gomá, Ricard y Font, Joan, "La democracia local: un mapa de experiencias participativas", en Joan Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001.
- Gönnenwein, Otto, *Derecho municipal alemán*, traducción de Miguel Sáenz-Sagaseta, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1967.

- Goug, Robert, "With a Little Help from our friends. International lessons for English Local Government", *Localis*, London, 2009, pp. 20 y ss.
- Graf, Gerhard, *Grundlagen der Finanzwissenschaft*, Springer, Heidelberg, 2005.
- Groppi, Tania, "Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle Autonomie Locali", *Istituto Federalismo*, núm. 6, 2001, pp. 1071 y ss.
- Groppi, Tania, *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Giuffrè editore, Milano, 1994.
- Gutsche, Jens-Martin, *Fiskalische Gesamtbilanz für Kommunen bei der Ausweisung von Neubaugebieten*, European Centre for Transportation und Logistics, Technische Universität Hamburg, Hamburg, 2003.
- Hadfield, Brigid, "Devolution, Westminster and the English Question", *Public law*, 2005, pp. 286 y ss.
- Hazell, Robert, "The English Question", *Publius*, núm. 36.1, 2006, pp. 37 y ss.
- Hazell, Robert y Rawlings, Richard (eds.), *Devolution, Law-making and the Constitution*, Imprint Academic, Exeter, 2005.
- Henneke, Hans-Günter, "Sind Gemeindeverbände dem aufgabenumverteilenden Gesetzgeber schutzlos ausgeliefert?", *Die öffentliche Verwaltung*, núm. 11, 2002, pp. 463 y ss.
- Henneke, Hans-Günter, *Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder*, 3ª edición, Kommunal- und Schulverlag, Wiesbaden, 1998.
- Henneke, Hans-Günter, Pünder, Hermann y Waldhoff, Christian, *Recht der Kommunal Finanzen*, C. H. Beck, München, 2006.
- Hernando Rydings, María, "Régimen jurídico del Gobierno local en Inglaterra a la luz de las últimas modificaciones laboristas", Homenaje al Prof. Dr. D. Luis Morell Ocaña, en prensa.
- Hollis, Patricia, *Ladies elect: Women in English Local Government*, Oxford University Press, New York, 1987.
- Ibáñez Macías, Antonio, *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Grupo Difusión, Madrid, 2007.
- Ipsen, Jörn, "Schutzbereich der Selbstverwaltungsgarantie und Einwirkungsmöglichkeiten des Gesetzgebers", *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 1994, pp. 19 y ss.
- Jarass, Hans-Dieter y Pieroth, Bodo, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar*, 8ª ed., C.H. Beck, München, 2006.
- Jeffery, Charlie, "Devolution and Local Government", *Publius*, núm. 36.1, 2006, pp. 57 y ss.
- Jones, B. et al., *Politics UK*, Pearson Education, London, 2007.

- Jowell, Jeffrey, "The Universality of Administrative Justice?", en Matthias Ruffert (ed.), *The transformation of administrative Law in Europe*, ed. Sellier. European Law Publishers, München, 2007, pp. 55 y ss.
- Kelly, Josephine, "The curious absence of inter-municipal cooperation in England", *Public Policy and Administration*, núm. 3, vol. 22, 2007, pp. 319 y ss.
- King, Anthony, *The British Constitution*, Oxford University Press, Norfolk, 2007.
- Kleve, Guido y Schirmer, Benjamin, "England und Wales", en Jens-Peter Schneider (ed.), *Verwaltungsrecht in Europa*, Universitätsverlag Osnabrück, Göttingen, 2007, pp. 35 y ss.
- Knemeyer, Franz-Ludwig, "Erfahrungen mit der süddeutschen Gemeindeverfassung", en *Kontinuität oder Reform. Die Gemeindeverfassung auf dem Prüfstand*, publicación de las ponencias del Simposio del Instituto de Derecho local de la Universidad de Osnabrück el 14 de septiembre de 1989, dirigido por Jörn Ipsen, 1990, München, pp. 37 y ss.
- Kniesel, Michael y Scheerbarth, Walter, "Die gemischtwirtschaftliche GmbH im Bereich der Abfall- und Abwasserwirtschaft", *Der Städtetag*, 1998, pp. 340 y ss.
- Kosecik, Muhammet, "The Thatcherite Approach to Local Government Revisited", *Local Governance*, núm. 1, 2000, pp. 47 y ss.
- Larsen, Helge O., "Directly Elected Mayors– Democratic Renewal or Constitutional Confusion?", en Janice Caulfield y Helge O. Larsen (eds.), *Local Government at the Millennium*, Leske+Budrich, Opladen 2002.
- Lenk, Thomas y Rudolph, Hans Joachim, "Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse – vertikale Verteilungsprobleme zwischen Land und Kommunen", *Arbeitspapier 24*, Institut für Finanzen Finanzwissenschaft, Universität Leipzig, octubre de 2003, pp. 5 y ss.
- Leyland, Peter, *The constitution of the United Kingdom*, Hart Publishing, Oxford-Portland Oregon, 2007.
- López, Jaume y Requejo, Ferrán, *Análisis de experiencias de democracia directa en el ámbito internacional (1995-2007)*, IVAP, Oñati, 2009.
- Loughlin, John, Martin Steve y Lux, Suzannah, *Options for Reforming Local Government Funding to Increase Local Streams of Funding: International Comparisons (Prepared for the Lyons Inquiry into Local Government Funding)*, Cardiff University-Prifysgol Caerdydd, Cardiff, 2006.
- Lyons, Sir Michael, *Inquiry into Local Government*, The Stationery Office, London, 2007.
- Magre Ferran, Jaume, *Els Sistemes electorals municipals a la Unió Europea*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2002.
- Manzano Silva, María Elena, "La autonomía tributaria de las regiones italianas a la luz del artículo 119 de la Constitución", *Nueva Fiscalidad*, núm. 1, 2008, pp. 33 y ss.

- Mari, Angelo, "Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità negli organi degli enti locali", *Giornale di diritto amministrativo*, núm. 1, 2001, pp. 99 y ss.
- Marín-Barnuevo Fabo, Diego, "La financiación de las haciendas locales a través de la participación en tributos estatales", *Anuario de Derecho Municipal 2007*, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2008, pp. 136 y ss.
- Márquez Cruz, Guillermo, *Política y Gobierno local. La formación de Gobierno en las entidades locales en España*, CEPC, Madrid, 2007.
- Martínez de Rituerto, Ricardo, "Heseltine presenta el impuesto que sustituye al poll-tax", *Diario el País*, edición del día 24 de abril de 1991.
- Martínez Sospedra, Manuel, Marco Marco, Joaquín J. y Uribe Otalora, Ainhoa, *Sistemas electorales. Un estudio comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- Maurer, Harmut, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 13ª ed., C.H. Beck, München, 2000.
- Maurer, Harmut, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 11ª ed., C.H. Beck, München, 1997.
- Maurer, Hartmut, "Rechtsfragen kommunaler Satzungsgebung", *Die öfthenfliche Verwaltung*, núm. 5, 1993, pp.184 y ss.
- McCluskey, William J., Lim, Lay Chen y Davis, Peadar T., "Domestic rate reform in Northern Ireland: a critical review of policy options", *Environment and Planning C: Government and Policy*, núm. 25, 2007, pp. 134 y ss.
- Medina Alcoz, Luis y Díez Sastre, Silvia, "La participación de la Villa de Madrid en los procedimientos normativos estatales, autonómicos y europeos", en AA.VV., *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid*, Luciano Parejo Alfonso, Juan Bravo Rivera, Cayetano Prieto Romero, Bosch (coords.), Madrid, 2007, pp. 353 y ss.
- Merloni, Francesco, "Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione", *Le Regioni*, núm. 2-3, 2002, pp. 409 y ss.
- Merloni, Francesco, *I rapporti tra regioni ed enti locali: dalla separazione (e competizione) alla necessaria collaborazione*, http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_1_2005/95-123%20merloni.pdf
- Miller, William L., *Local elections in Britain*, Institut de Ciències Polítiques I Socials, Barcelona, 1994.
- Miranda Hita, Jesús Salvador, "El Catastro y las haciendas locales", *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2208, pp.118 y ss.
- Mortati, Constantino, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1975.
- Nierhaus, Michael, "Die kommunale Selbstverwaltung", en Michael Sachs, *Grundgesetz Kommentar*, 1996, pp. 798 y ss.
- ODPM, *A guide to the Local Government Finance Settlement*, 2006.

- Olivetti, Marco, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1 comma, la repubblica delle autonomie)*. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V, Giapacheli editore, Torino, 2003.
- Olivetti, Marco, "Le funzioni legislative regionali", en Tania Groppi y Marco Olivetti (dirs.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni e enti locali nel nuovo titolo V*, G. Giappichelli editore, Torino, 2003, pp. 221 y ss.
- Pacchiarotti, Andrea, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie. Funzioni e compiti amministrativi di Comuni, Province, Comunità montane e Regioni*, Maggioli editore, Milano, 2004.
- Pacchiarotti, Andrea, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, 2004.
- Palazzi, Francesca, "L'ordinamento degli enti locali tra modifiche contingenti e necessità di riforma organica: lo stato attuale del dibattito", *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 4, 2008, pp. 121 y ss.
- Parisi, Stefania, "Il 'posto delle fonti locali nel sistema", en *La riforma della Regione speciale : dalla legge statutaria al nuovo Statuto speciale*, O. Chessa y P. Pinna (dirs.) Giappichelli editore, Torino, 2008, pp. 123 y ss.
- Parolari, Sara, "Assymetrical Devolutionary Tendencies and Policy-Making in the United Kingdom", en Francesco Palermo, Carolin Zwillling y Karl Kössler (eds.), *Assymetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems*, EURAC, Bolzano, 2009, pp. 63 y ss.
- Parpworth, Neil, *Constitutional and Administrative Law*, 4.^a ed., Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Pastor Seller, Enrique, *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, EDIT.UM, 2009.
- Pastori, Giorgio, "I rapporti fra regioni e enti locali nella recente riforma costituzionale", en AA.VV., *Problemi del Federalismo*, Giuffrè editore, Milano, 2001, pp. 218 y ss.
- Pedraja, Francisco M., "Una primera valoración del *council tax*, el futuro impuesto de la Hacienda local de Gran Bretaña", *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 8, 1992, pp. 197 y ss.
- Pegoraro, Lucio y Giupponi, Tomasso Francesco, "L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del Titolo V della Costituzione (L. const. N. 3/2001)", en *Observatorio sulle fonti*, U. de Siervo (dir.), Giapichelli editore, Torino, 2002, pp. 292 y ss.
- Pino, Eloísa del y Colino, César, *Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los Gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)*, Documentos de Trabajo, CSIC, Unidad de Políticas Comparadas, núm. 6, 2007.
- Piraino, Andrea, "La costituzionalizzazione (diretta ed indiretta) del sistema delle conferenze (art. 118.3)", *Federalismi.it.*, núm. 2, 2006, pp. 1 y ss.

- Pizzetti, Franco, "Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)" en F. Pizzetti y A. Poggi (eds.), *Il sistema 'instabile' delle autonomie locali*, Giapicchelli editore, Torino, 2007, pp. 30 y ss.
- Pizzetti, Franco, "Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esploso", *Le Regioni*, núm. 6, 2001, p. 1153 y ss.
- Pizzetti, Franco, "Il disegno di legge delega del governo per la attuazione del titolo V e la adozione della 'carta delle autonomie locali': riusciremo a uscire dalla 'selva oscura' per tornare a rivedere le stelle?" en *Il sistema 'instabile' delle autonomie locali*, F. Pizzetti y A. Poggi (eds.), Giapicchelli editore, Torino, 2007, pp. 150 y ss.
- Poggi, Annamaria, "La potestà regolamentare tra Stato e Regioni ed altri enti territoriali", en F. Pizzetti y A. Poggi (eds.), *Il sistema 'instabile' delle autonomie locali*, Giapicchelli editore, Torino, 2007, pp.110 y ss.
- Potter, Barry, "United Kingdom", en Teresa Ter-minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, 1997, pp. 350 y ss.
- Pratchett, Lawrence y Leach, Steve, "Local Government: Selectivity and Diversity", *Parliamentary Affairs*, núm. 56, 2003, pp. 255 y ss.
- Püttner, Günter, "Kommunale Entsorgung", *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts*, 1995, pp. 412 y ss.
- Ramallo Massanet, Juan, *El sistema financiero de las Corporaciones locales en el Derecho alemán*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1976.
- Rawlings, Richard, *Delineating Wales*, University of Wales Press, 2003.
- Riccardo, Afonso y La Greca, Giuseppe, *Il Testo Unico degli Enti Locali in Sicilia*, Quattrossole, Palermo, 2003.
- Risse, Horst, "La reforma del federalismo, ¿en un callejón sin salida?", *CPP*, julio-septiembre, 2005, pp. 165 y ss.
- Robbers, Gerhard, "La reforma del federalismo", trabajo publicado por el IDP, http://www.pcb.ub.es/idp/cat/10_iccaa/2006/alemania.pdf
- Rolla, Giancarlo, "El desarrollo del regionalismo italiano", *ReDCE*, núm. 2, 2004, pp. 201 y ss.
- Rolla, Giancarlo, *Il sistema costituzionale italiano. L'organizzazione territoriale della Repubblica*. Giuffrè editore, Milano, 2005.
- Rolla, Giancarlo, "L'autonomia dei comuni e delle province", en Tania Groppi y Marco Olivetti (eds.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni e denti locali nel nuovo titolo V*, G. Giapicchelli editore, Torino, 2003, pp. 207 y ss.
- Rolla, Giancarlo, "La reforma constitucional del ordenamiento regional en Italia", *Revista de Estudios Económicos*, núm. 1, 2002, pp. 9 y ss.

- Romano, Filippo, "Il sistema elettorale", en Francesco Caringella, Antonio Giuncato y Filippo Romano (dirs.), *L'ordinamento degli enti locali*, IPSOA, 2.ª ed., Milano, 2007, pp. 435 y ss.
- Ruggeri, Antonio, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria de Pirro (nota a Corte costituzionale nn. 372, 378 e 379 del 2004), 378 e 379 del 2004*, Giappicheli editore, Torino, 2004.
- Sander, Matthias, *Gemeindeeinkommensteuer. Theoretische Beurteilung und Ausgestaltungsmöglichkeiten*, Shaker Verlag, Aachen, 2004, pp. 54 y ss.
- Scarlati, Federica, "La cooperazione tra regione ed enti locali: il ruolo del Consiglio delle Autonomie Locali", en *Principio cooperativo e sistema delle autonomie: attività normative e rapporti organici, Federalismi.it.*, núm. 24, 2005, pp. 44 y ss.
- Schink, Alexander, "Kommunalverfassungsrechtliche Grenzen und Möglichkeiten für die Teilnahme der kommunalen Gebietskörperschaften an der Kreislaufwirtschaft", *UPR*, 1997, pp. 201 y ss.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard y Röhl, Hans-Christian, en Eberhard Schmidt-Aßmann (dir.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 13ª ed., De Gruyter, Berlin, 2005.
- Schmidt-De Caluwe, Reimund, "Die Novellierung des Kommunalrechts in Hessen", *NVwZ*, núm. 3, 2001, pp. 270 y ss.
- Schmidt-Jortzig, Edzard, *Kommunalrecht*, Kohlhammer, Stuttgart, 1982.
- Schneider, Hans-Peter, "La reforma del Federalismo en Alemania. Fines, negociaciones, resultados", traducido por Miguel Ángel Cabellos Espíerrez, *Revista de Estudis Autònòmics y Federals*, núm. 8, 2009, pp. 22 y ss.
- Schoch, Friedrich, "Der Beitrag des kommunalen Wirtschaftsrechts zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben", *Die öffentliche Verwaltung*, 1993, pp. 379 y ss.
- Schoch, Friedrich, *Privatisierung der Abfallentsorgung. Ein Beitrag zu den rechtlichen Determinanten der Privatisierung kommunaler Aufgaben*, C. Heymann, Köln, 1992.
- Schoch, Friedrich, "Zur Situation der kommunalen Selbstverwaltung nach der Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts", *VerwArch*, 1990, pp. 33 y ss.
- Schwarting, Gunnar, *Kommunale Steuern*, 2ª ed., Erich Schmidt, Berlin, 2007.
- Scrimali, Andrea, "La partecipazione degli enti infraregionali all'elaborazione delle scelte nazionali in materia comunitaria. Note minime al d.d.l. Buttiglione", *Istit. Feder.*, núm. 1, 2004, pp. 104 y ss.
- Seidel, Carla, "La valoración de los bienes inmuebles en Alemania. Métodos, transparencia, evolución del mercado inmobiliario y otros aspectos en estudio", *Revista Catastro*, núm. 57, 2006, pp. 26 y ss.
- Snape, Stephanie, "Liberated or Lost Souls: Is There a Role for Non-Executive Councillors?", en Gerry Stoker y David Wilson (eds.), *British Local Government into the 21st Century*, Palgrave, China, 2005, pp. 60 y ss.

- Sparwasser, Reinhard y Bender, Bernd, *Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts*, Müller, Heidelberg, 1991.
- Speranza, Giuliana, "L'ordinamento delle autonomie locali: Lo statuto e la nuova struttura organizzativa dei comuni nel Trentino Alto Adige", *federalismi.it*, núm. 18, 2006.
- Staderini, Francesco, *Diritto degli enti locali*, 11ª ed., Cedam, Padova, 2006.
- Stancati, Marco, "L'evoluzione delle leggi di finanziamento delle Regioni e degli Enti Locali nella vigenza dell' articolo 119 della Costituzione antecedente alle modifiche introdotte dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001", en *Il federalismo fiscale nel nuovo art. 119 della Costituzione*, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, Roma, 2005.
- Statistisches Bundesamt, *Finanzen und Steuern. Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen*, 2006, (Fachserie 14 Reihe 10.1), Wiesbaden, 2007.
- Stewart, John, *The Nature of British Local Government*, MacMillan, Hong Kong, 2000.
- Stöckel, Reinhard, *Grundsteuerrecht*, Kohlhammer & Deutscher Gemeindeverlag, Stuttgart, 2003.
- Stoker, Gerry, "New Labour and Local Governance in Britain", en Caulfield, J. y Larsen, H. O. (eds.), *Local Government at the Millennium*, Leske+Budrich, Opladen 2002, pp. 28 y ss.
- Suárez Pandiello, Javier (coord.), *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, Gráficas Varona, S.A., Salamanca, 2008.
- Taylor, Ian, "Local Government under New Labour: Enabling or Enabled?", *Local Governance*, núm. 1, 2000, pp. 39 y ss.
- Tenuta, Paolo, "Las fuentes de financiación y el impacto de los derivados en la estabilidad económico-financiera de los Entes Locales italianos", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 306, 2008, pp. 291 y ss.
- Tesauo, Francesco, *Istituzioni di Diritto tributario*, Torino, vol. I, Parte Generale, ottava edizione, UTET, 2003, pp.16 y ss.
- Tettinger, Peter J., Erbguth, Wilfried y Mann, Thomas, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 9ª ed., C.F. Müller, Heidelberg, 2007.
- Tipke, Klaus y Lang, Joachim, *Steuerrecht*, 16ª ed., Otto Schmidt, Köln, 1998.
- Torchia, Luisa, "La potestà legislativa residuale delle Regioni", *Le Regioni*, núm. 2-3, 2002, pp. 253 y ss.
- Tornos Mas, Joaquín, *Informe Comunidades Autónomas 2001*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2002.
- Toscano Gil, Francisco y Vilalta Reixach, Marc, "El Consejo Andaluz de Concertación Local: una oportunidad perdida para la autonomía local en Andalucía", *RAAP*, núm. 70, 2008, pp. 97 y ss.

- Travers, Tony y Esposito, Loreno, *England's System of Local Government Finance*, Policy Exchange, London, 2004.
- Tröger, Michael, *Reform der Gewerbesteuer und Finanzausgleich*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2007.
- Vandelli, Luciano, *Il governo locale*, 2ª ed., Il Mulino, Bologna, 2005.
- Vandelli, Luciano, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2ª. ed., Bologna 2005.
- Vandelli, Luciano, *Las autonomías locales todavía entre el difícil desarrollo de la reforma constitucional y nuevas propuestas*, trad. Alfredo Galán Galán, *Anuario del Gobierno Local 2003*, FDGL-IDP, Barcelona, 2004, pp. 350 y ss.
- Vandelli, Luciano, *L'Ordinamento delle Autonomie Locali*, Maggioli, Rimini, 2000.
- Vanegas Gil, Pedro Pablo, *La autonomía territorial y la reforma constitucional italiana*, Congreso Iberoamericano de Derecho Const, México, 2002, pp. 575 y ss.
- Vassallo, Salvatore, *Commenti al T.U. sull'ordinamento delle autonomie locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2001.
- Vassallo, Salvatore, "Sistema elettorale", en Luciano Vandelli, Tiziano Tessaro y Salvatore Vasallo (coords.), *Commenti al T.U. sull'ordinamento delle autonomie locali*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, 2001, pp. 724 y ss.
- Velasco Caballero, Francisco, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid – Barcelona – Buenos Aires, 2009.
- Vesperini, Giulio, *Gli enti locali*, Laterza, Roma-Bari, 2004.
- Vilalta Reixach, Marc, *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los Entes Locales en las Comunidades Autónomas*, Iustel, Madrid, 2007.
- Vilalta Reixach, Marc, "Nuevas formas de participación de los Entes Locales: el Consejo de Gobiernos Locales", en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 2, 2006, pp. 225-264.
- Villarino Samalea, Gonzalo, "Reflexiones sobre el régimen local inglés", *REALA*, núm. 271-272, 1996, pp. 795 y ss.
- Violini, Lorenza, "Il Consiglio delle Autonomie organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione", *Le Regione*, núm. 5, 2002, pp. 1007 y ss.
- Vizioli, Nicola, *Le città metropolitane e Roma capitale*, en Tania Groppi y Marco Olivetti (dirs.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni e enti locali nel nuovo titolo V*, G. Giappichelli editore, Torino, 2003.
- Von Unruh, Georg Christoph, "Gemeinderecht", en Peter Badura (ed.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 14ª ed., De Gruyter, Berlin, 1976, pp.124 y ss.

- Waldhoff, Christian, "Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern", en Hans-Günter Henneke, Hermann Pünder, Christian Waldhoff (eds.), *Recht der Kommunalfinanzen*, C. H. Beck, München, 2006, pp. 214 y ss.
- Walker, Neil, "Beyond the Unitary Conception of the United Kingdom Constitution?", *Public Law*, otoño, 2000, pp. 384 y ss.
- Watt, Petter, "Local government capital expenditure in England", en Bernard Dafflon (ed.), *Local Public Finance in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton, 2002, pp. 264 y ss.
- Werner, Jan, "Local Government Organization and Finance: Germany", en Anwar Shah, (ed.), *Local Governance in industrial Countries*, The World Bank, Washington D. C., 2006, pp. 125 y ss.
- Wiks-Heeg, Stuart, *Purity of Elections in the UK. Causes for concern*, The Joseph Rowntree Reform Trust LTD, United Kingdom, 2008.
- Wilson, David, "New Patterns of Central-Local Government Relations", en Gerry Stoker y David Wilson (eds.), *British Local Government into the 21th Century*, Palgrave, China, 2005, pp. 9 y ss.
- Wilson, David y Game, Chris, *Local Government in the United Kingdom*, 4º ed., Palgrave, China, 2006.
- Woelk, Jens, "La Conferenza permanente tra Stato, Regioni e Province autonome", <http://www.eurac.edu>
- Wolff, Hans-Julius, Bachof, Otto y Stober, Rolf, *Verwaltungsrecht III*, 5ª ed., C.H. Beck, München, 2007.
- Zenthöfer, Jochen, *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht*, 6ª ed., Prichter Verlag, Kiel, 2007.
- Zimmermann, Franz, *Das System der Kommunalen Einnahmen und die Finanzierung der Kommunalen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland: ein Grundriss*, Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Köln, 1988.

Mónica Domínguez Martín

Profesora contratada doctora de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid. Sus ámbitos de investigación se centran, especialmente, en el Derecho de organización (del sector sanitario y de la Administración municipal), contratos del sector público, democracia local, y Derecho de aguas.

Andrés García Martínez

Profesor titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Autónoma de Madrid. En sus líneas de investigación destacan la financiación de los niveles de gobierno subcentrales en Estados compuestos, especialmente, la financiación autonómica y la local en España, y la interrelación de las Administraciones tributarias de distintos niveles de gobierno en la aplicación del sistema tributario. Ha publicado obras sobre la gestión de los tributos autonómicos, los cedidos y los locales, así como el sistema alemán de tributos compartidos.

Luis Medina Alcoz

Doctor por la Universidad de Bolonia, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid y miembro del Grupo Europeo de Derecho Público. Sus líneas de investigación son el Derecho de daños y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y el régimen jurídico de los entes locales, sobre las que ha publicado monografías y artículos. Ha obtenido el primer premio de Estudios de Derecho Administrativo del Centro de Estudios Financieros y el primer premio de Estudios de Administración Local del Instituto Nacional de Administración Pública.

Julia Ortega Bernardo

Profesora (acreditada) titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid. Investiga sobre el medio ambiente, el Derecho administrativo económico y el Derecho local. Ha colaborado en la redacción y fundamentación de varios modelos estatales de ordenanzas locales sobre sectores relacionados con el medio ambiente y la energía. Forma parte de un grupo de investigación hispano-alemán sobre las nuevas fórmulas administrativas en la ejecución del Derecho de la Unión Europea.

Félix Alberto Vega Borrego

Profesor titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Autónoma de Madrid. Es miembro del Instituto de Derecho Local de la UAM y profesor del máster en Derecho y Administración Local que imparte dicho Instituto desde el año 2004. Ha realizado varias investigaciones sobre financiación local, en especial sobre el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

Marc Vilalta Reixach

Profesor ayudante de Derecho Administrativo de la Universidad Oberta de Cataluña (UOC). Miembro del Instituto de Derecho Público de Barcelona, ha centrado sus líneas de investigación en el ámbito de las relaciones interadministrativas y el Derecho local. Entre sus publicaciones destaca *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas* (2007).

Este libro es el resultado de un proyecto de investigación financiado por el Institut d'Estudis Autònoms entre 2007 y 2009. El libro ofrece varios niveles de explicación y análisis sobre el régimen de los gobiernos locales en algunos Estados europeos: Alemania, Italia y Reino Unido. Los tres países comparados organizan territorialmente el poder en, al menos, tres niveles: estatal, regional o territorial, y local. De los tres Estados, uno es una federación en sentido estricto (Alemania), mientras que tanto el Reino Unido como Italia pueden integrarse en la imprecisa categoría de Estados "descentralizados" con importantes elementos característicos del federalismo. La línea conductora del estudio es la articulación del poder entre los tres niveles territoriales de gobierno.

Desde el punto de vista metodológico, la obra presenta dos niveles de elaboración. En la primera parte se incluye la descripción, extensa y detallada, del régimen local en cada uno de los tres países comparados. A partir de estas exposiciones, básicamente descriptivas, también se han realizado varios estudios propiamente analíticos y comparados. Se han buscado, analizado y valorado, las diferencias y similitudes en varios ámbitos: distribución de competencias sobre gobiernos locales (entre el Estado central y las entidades territoriales); alcance de la garantía constitucional de autonomía local en cada sistema nacional; planta y régimen municipal; posición y funciones de las entidades locales supramunicipales (provincias, y condados, *Kreise*); tutelas o controles sobre los gobiernos locales; estructuras de democracia local, y financiación local en cada Estado.

Con alto nivel de abstracción se puede ofrecer ahora una conclusión general y final del estudio: que la *forma* de Estado (federal, *cuasifederal* o descentralizada) condiciona decisivamente el régimen de los gobiernos locales en cada uno de los países estudiados.

ISBN 978-84-393-8361-1



9 788439 383611