



revista, Jurídica

de Castilla y León

NORBERTO J. DE LA MATA BARRANCO

El funcionario público ante el Derecho penal.

TEODORA TORRES GARCÍA

Las Unidades mínimas de cultivo en la legislación de Castilla y León.

SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO

La prevención de riesgos laborales en las obras públicas: logros y fracasos.

ANA I. CARO MUÑOZ

/ M.^a ISABEL BONACHERA LEDRO

Un análisis práctico sobre el fenómeno del «mobbing» en la Universidad.

TERESA MEDINA ARNÁIZ

Las mancomunidades y los consorcios como fórmulas de prestación de servicios locales en Castilla y León.

SANTIAGO A. BELLO PAREDES

La situación de las entidades locales en los Estatutos de Autonomía reformados: especial referencia al marco estatutario de Castilla y León.



**Junta de
Castilla y León**

ÍNDICE GENERAL

DERECHO PENAL

13 NORBERTO J. DE LA MATA BARRANCO

El funcionario público ante el Derecho penal.

DERECHO CIVIL

79 TEODORA TORRES GARCÍA

Las unidades mínimas de cultivo en la legislación de Castilla y León.

DERECHO LABORAL

127 SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO

La prevención de riesgos laborales en las obras públicas: logros y fracasos.

195 ANA I. CARO MUÑOZ
M.ª ISABEL BONACHERA LEDRO

Un análisis práctico sobre el fenómeno del «mobbing» en la Universidad.

DERECHO ADMINISTRATIVO

303 TERESA MEDINA ARNÁIZ

Las mancomunidades y los consorcios como fórmulas de prestación de servicios locales en Castilla y León.

DERECHO AUTONÓMICO

345 SANTIAGO A. BELLO PAREDES

La situación de las entidades locales en los Estatutos de Autonomía reformados: especial referencia al marco estatutario de Castilla y León.

CRÓNICA NORMATIVA

383 SUSANA PERANDONES PEIDRÓ
MARCO SANDULLI SALDAÑA

*I. Legislación comunitaria.
II. Legislación estatal.
III. Legislación de Castilla y León.
IV. Instrucciones, resoluciones y acuerdos.*

CRÓNICA DE SENTENCIAS

431 RAFAEL GUERRA POSADAS
FRANCISCO SALINERO ROMÁN

*Tribunal Supremo.
Tribunales Superiores de Justicia.
Audiencias Provinciales.
Juzgados de lo Social.*

LA SITUACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA REFORMADOS: ESPECIAL REFERENCIA AL MARCO ESTATUTARIO DE CASTILLA Y LEÓN ⁽¹⁾

Santiago A. Bello Paredes
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Burgos

El objeto de este estudio se centra en efectuar una valoración jurídica de la situación en la que se encuentran las entidades locales en el marco regulatorio del nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, así como extender esta valoración de la organización territorial local al resto de Estatutos de Autonomía últimamente reformados. Y la conclusión fundamental a la que se llega, una vez analizados y comparados los diversos textos estatutarios, es que puede afirmarse que se cumplen razonablemente las expectativas que las entidades locales pudieron tener sobre el resultado final de este proceso de reforma estatutaria. En el caso de Castilla y León, se ha producido una regulación sustancialmente favorecedora del régimen local, que viene siendo desarrollada por medidas normativas y ejecutivas, y ello pese al elevado número de entidades locales que existe y que dificulta enormemente la concreción efectiva de los preceptos estatutarios.

1. Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de investigación de la Junta de Castilla y León «Las Gerencias municipales de los Ayuntamientos de Castilla y León: Su papel entre la gestión pública y la política» (BU036A08).

Santiago A. Bello Paredes

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.

1. LOS PRINCIPIOS ESTATUTARIOS DEL RÉGIMEN LOCAL EN CASTILLA Y LEÓN.

- 1.1. Autonomía local y suficiencia financiera.
- 1.2. Subsidiariedad.
- 1.3. Lealtad institucional.
- 1.4. Cooperación y competencia.
- 1.5. Solidaridad.

2. BALANCE DE LA SITUACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EL RESTO DE ESTATUTOS DE AUTONOMÍA REFORMADOS.

- 2.1. Los principios estatutarios del régimen local.
- 2.2. Los órganos de colaboración interadministrativos.
- 2.3. Las competencias locales en el marco estatutario.

3. CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

El objeto de este estudio se centra en efectuar una valoración de la situación jurídica en la que se encuentran las entidades locales en el marco regulatorio del nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León ⁽²⁾, EACyL, así como extender esta valoración de la organización territorial local en el resto de Estatutos de Autonomía reformados a lo largo de la VIII Legislatura de las Cortes Generales, años 2004 a 2008 ⁽³⁾.

Dentro de esta VIII Legislatura se tramitaron diversas propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía de las cuales, y por diversos motivos ⁽⁴⁾, sólo fueron aprobadas las siguientes: Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV); Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC); Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de Illes Balears (EAIB); Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA); Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAR) y, por último, Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACyL).

2. Aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

3. Y ello por cuanto en la IX Legislatura sólo se están tramitando dos propuestas de reforma estatutaria, la referida a la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, presentada en el Congreso de los Diputados en fecha 1 de abril de 2008, y la referida a la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, presentada en fecha 28 de septiembre de 2009.

4. Se rechazó la propuesta de reforma de Estatuto político de Euskadi, presentada en el Congreso de los Diputados en fecha 14/01/2005; fue retirada la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, presentada en fecha 14/09/2006, y no se pudo completar la tramitación de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, presentada en fecha 01/12/2007, por haberse agotado la VIII Legislatura, por lo que esta propuesta ha sido de nuevo presentada en el Congreso de los Diputados, en fecha 01/04/2008, ya dentro de la IX Legislatura.

Santiago A. Bello Paredes

Y es que el régimen local debe tener una referencia expresa en los diversos Estatutos de Autonomía de acuerdo con la distribución competencial, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, efectuada en nuestro Derecho a partir del texto constitucional de 1978.

De esta forma, el Tribunal Constitucional ha consagrado esta distribución de competencias, en una interpretación del contenido y alcance del artículo 149.1.18.^a de la CE ⁽⁵⁾, estableciendo que corresponde al Estado, «*con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones locales*» ⁽⁶⁾. Y todo ello, al considerar que «*el orden de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (artículo 149.1.18 de la Constitución), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su artículo 140*» ⁽⁷⁾.

En conclusión, nos encontramos ante una materia de regulación «*bifronte*», de ahí la importancia del estudio de esta regulación en el ámbito estatutario.

5. De esta forma, la STC 214/1989, de 21 de diciembre de 1989, FJ III, establece que «*debe recordarse que en la STC 32/1981, de 28 de julio, ya se dijo que el núm. 18 del artículo 149.1 de la Constitución, a diferencia de los demás apartados del mismo artículo, hace referencia “a una acción por así decir reflexiva del Estado (en el sentido más amplio del término), esto es, a la que el mismo lleva a cabo en relación al aparato administrativo que constituye su instrumento normal de actuación”, añadiendo que “esta peculiaridad es importante, ya que entronca con el tema de la garantía institucional”, de lo cual deduciría que corresponde al Estado la competencia para establecer las bases no sólo en relación a los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación a las competencias de los Entes locales constitucionalmente necesarios. El razonamiento, en concreto, de este Tribunal es el siguiente: “Como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley”. Por todo ello, el Tribunal Constitucional deja sentado que la “garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia”».*

6. STC 214/1989, cit., FJ III.

7. STC 214/1989, cit., FJ VI.

Buena prueba de todo ello es el contenido del EACyL, cuando establece como competencia exclusiva, artículo 70.1.4.º, la «*organización territorial de la Comunidad. Relaciones entre las instituciones de la Comunidad y los entes locales y regulación de los entes locales creados por la Comunidad, en los términos previstos en el presente Estatuto*», y como competencia compartida, de desarrollo normativo y ejecución, la competencia sobre «*régimen local*», artículo 71.1.1.º

Pues bien, el resto de los Estatutos de Autonomía reformados han asumido también competencias en materia de régimen local. Unos con mayor grado de detalle, EAC⁽⁸⁾ y EAA⁽⁹⁾, y el resto con un grado de concreción menor, quedando reducida a la mínima expresión en el EACV al señalar éste que «*la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 8.ª Régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española (...)*», artículo 49.1.

No resulta, por tanto, una cuestión baladí la existencia de una referencia expresa al «*régimen local*» en los diversos Estatutos de Autonomía, pues supone la plasmación de un régimen jurídico de mayor o menor grado de autonomismo local, siempre que se respete el «*contenido mínimo*» establecido en la legislación del Estado⁽¹⁰⁾.

8. Al establecer en el artículo 160: «1. *Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye: a) Las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales. b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el artículo 84. c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos. d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos. e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales. 2. Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en todo lo no establecido por el apartado 1 (...)*».

9. Según se establece en su artículo 60, y de una redacción muy similar al catalán.

10. Resulta por ello entendible la presión que se trató de ejercer por la FEMP para que se incluyese un conjunto de contenidos comunes en las diversas reformas estatutarias, y que se contiene en la Moción aprobada en la reunión de su Comisión Ejecutiva de fecha 28 de junio de 2005, sobre el contenido de los Estatutos de Autonomía en relación con las Entidades locales, y que puede verse en texto íntegro en <www.femp.es/index.php/femp/content/download/1715/14162/file/104- JULIO 2005.pdf> (consulta: 16/12/09).

Santiago A. Bello Paredes

Pues bien, el EACyL enumera las diversas entidades locales, «*municipios, provincias y demás entidades locales que con tal carácter puedan crearse conforme a la ley*», artículo 43.1, y que en preceptos siguientes describe con mayor detalle, al referirse expresamente al municipio, a la comarca y a la provincia en los artículos 44, 46 y 47.

La redacción de este Estatuto de Autonomía en este ámbito de la organización territorial local se encuentra contenida en su Título III, el cual comienza con una declaración de principios del siguiente tenor: «*Las entidades locales de Castilla y León se regirán por los principios de autonomía, suficiencia financiera, competencia, coordinación, cooperación, responsabilidad, subsidiariedad y lealtad institucional*» —artículo 43.2—.

Declaración de principios que también debe verse completada con el contenido del artículo 48, precepto que establece que las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales se ajustarán a los principios de «*lealtad institucional, respeto a los ámbitos competenciales respectivos, coordinación, cooperación, información mutua, subsidiariedad, solidaridad interterritorial y ponderación de los intereses públicos afectados, cualquiera que sea la Administración que los tenga a su cargo*»⁽¹¹⁾.

Sin duda, nos encontramos ante la consagración de un conjunto de principios jurídicos, de suma transcendencia en el plano de las declaraciones programáticas⁽¹²⁾ y, también, en el plano de la eficacia jurídica, pues estos principios deben orientar y verse plasmados en el texto de las normas autonómicas que se refieran a los diversos ámbitos sectoriales de actuación de las entidades locales, así como en su interpretación y aplicación.

Por ello, resulta necesario que se efectúe una valoración del contenido y alcance de estos principios estatutarios del régimen local.

11. Precepto cuyo contenido tiene una redacción casi idéntica al artículo 81 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (LRLCyL).

12. En este sentido también concluye F. SOSA WAGNER, quien considera que este Título III se constituye como un frontispicio al establecer este artículo 43 una serie de declaraciones generales y particulares, aunque para este autor, tal declaración no suponga introducir novedades destacadas (*Derecho público de Castilla y León*), Junta Castilla y León-Lex Nova, Valladolid, 2008, p. 743.

1. LOS PRINCIPIOS ESTATUTARIOS DEL RÉGIMEN LOCAL EN CASTILLA Y LEÓN

El precitado artículo 43.2 del EACyL, cuando realiza esta enumeración de principios referidos a las entidades locales, se está refiriendo tanto a principios de carácter constitucional aplicables a este tipo de entidades públicas como también a otro conjunto de principios de origen y naturaleza infraconstitucional. De esta forma, la normativa estatutaria ha tratado de compilar los principios jurídicos básicos en el ámbito local, con una evidente vocación programática y de notables consecuencias jurídicas.

Además, este apartado segundo introduce una novedad ciertamente significativa, en relación con el texto constitucional, con la normativa estatal sobre régimen local y con la redacción anterior de este Estatuto de Autonomía⁽¹³⁾, cual es la de extender el principio constitucional de autonomía a la totalidad de las entidades locales, cuando el resto de normas citadas, y en particular el texto constitucional, sólo la predica de municipios y provincias —artículos 137, 140 y 141 de la CE—.

En este sentido, cuando el artículo 43.1 del EACyL realiza una enumeración de la diversa tipología de las entidades territoriales locales, ésta incluye la existente en el artículo 137 de la CE, «*municipios y provincias*», lo cual resulta obvio pues ambas entidades gozan de una garantía constitucional⁽¹⁴⁾ y también alude, a las «*demás entidades locales que con tal carácter puedan crearse conforme a la ley*».

Esta cláusula genérica, sin duda con un importante efecto expansivo, pues hace referencia a un conjunto de diversas entidades como pueden ser las comarcas, las mancomunidades y las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, tiene una importancia acusada por cuanto dota a la diversa tipología de «*entidades locales*» de los principios de, «*autonomía, suficiencia financiera, competencia, coordinación, cooperación, responsabilidad, subsidiariedad y lealtad institucional*», artículo 43.2.

13. Pues tanto en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, como en la modificación introducida por la Ley Orgánica 4/99, de 8 de enero, la autonomía local sólo se refería a los municipios y provincias, artículos 19 y 25 del EACYL, respectivamente.

14. Según reconoció tempranamente nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia de fecha 28 de julio de 1981, STC 32/1981.

Santiago A. Bello Paredes

Si bien en una primera valoración pudiera parecer positiva esta ampliación realizada en el marco estatutario, no se puede obviar que esta actuación supone un incremento significativo de las cargas financieras en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, pues supone garantizar la suficiencia financiera a todo tipo de entidades locales, y ello desde que éstas existan legalmente.

Y es que, no se puede obviar que nuestra Comunidad Autónoma debe garantizar esta suficiencia de recursos a las entidades locales, según establece el artículo 53 del EACyL, y ello con la finalidad última de «*garantizar la igualdad en el acceso a los servicios públicos locales a todos los ciudadanos de la Comunidad*».

Para conocer, e identificar, la diversa tipología de las entidades locales existentes en nuestro Derecho, la normativa estatal (Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, LBRL) establece que serán entidades locales territoriales «*el municipio, la provincia (...)*», y gozarán asimismo de esta condición «*las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley. Las comarcas u otras entidades que agrupen a varios municipios (...). Las mancomunidades de municipios*»⁽¹⁵⁾.

Igualmente, en la normativa autonómica de Castilla y León, contenida básicamente en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (LRLCyL), se establece el carácter de entidad local de los municipios, las provincias, las mancomunidades⁽¹⁶⁾ y, también, de las entidades locales menores⁽¹⁷⁾.

Dado el número de entidades locales existentes en Castilla y León, esta regulación estatutaria supone, desde nuestro punto de vista, un exceso de asunción de responsabilidades de carácter económico que puede resultar ciertamente insostenible, hasta el punto de poder constituir éste un auténtico «*hecho diferencial*» de nuestra Comunidad Autónoma en relación con el resto de Comunidades Autónomas.

15. Tal y como establece el artículo 3 de la LBRL.

16. Al establecer su artículo 29.2 que «*las Mancomunidades tienen la condición de entidad local, personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos*».

17. Dado que el artículo 49.2 de esta norma autonómica establece que «*las Entidades Locales Menores tendrán la consideración de entidad local, personalidad y capacidad jurídica plena para el ejercicio de sus competencias*».

La situación de las entidades locales en los Estatutos de Autonomía reformados

Con los últimos datos computados, la situación numérica en Castilla y León es la siguiente ⁽¹⁸⁾:

Municipios	2.248
Provincias	9
Entidades de ámbito territorial inferior al municipio . .	2.233
Mancomunidades	244
Comarcas	1
TOTAL	4.735

En definitiva, la previsión estatutaria contenida en el artículo 43.2 del EACyL supone aceptar el formidable reto de garantizar la suficiencia financiera de, al menos, 4.735 entidades jurídico-públicas diversas ⁽¹⁹⁾.

1.1. AUTONOMÍA LOCAL Y SUFICIENCIA FINANCIERA

A estas alturas de la vigencia de nuestro texto constitucional, no se puede desconocer la importancia que el principio constitucional de autonomía local tiene en la configuración global de las entidades territoriales de nuestro Estado. Así lo asume el texto constitucional de 1978, artículos 137, 140 y 141, y también se ve reflejado en el EACyL, artículos 43.2, 44.1 y 48.

18. Datos actualizados a fecha 28 de abril de 2009, según el estudio realizado por el Ministerio de Política Territorial titulado *Las entidades locales en España*, y que puede encontrarse en <http://www.map.es/documentacion/politica_local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/banco_de_datos/registro_eel/estudios.html> (consulta: 16/12/09).

19. Reto del cual parece ser plenamente consciente el ejecutivo autonómico cuando su Presidente afirma, en el Debate sobre Política General de la Comunidad Autónoma, celebrado en fecha 24 de junio de 2009, que, «*nuestro desarrollo autonómico también se produce a través del fortalecimiento de las relaciones con nuestras entidades locales. Nuestro apoyo a la financiación local se refleja especialmente en la cooperación económica de la Junta con las Entidades Locales, que asciende este año 2009 a 467 millones de euros, y que superará los 1.750 millones al fin de la Legislatura. Con carácter excepcional, hemos canalizado también a través de las entidades locales los 125 millones de euros previstos para la convergencia interior. Sigue siendo firme el apoyo de la Junta para que se reforme en profundidad el sistema de financiación de las haciendas locales, preferentemente de manera acompañada a la reforma de la financiación autonómica, para que las entidades locales puedan contar con recursos estables para atender sus funciones. Además, nuestro futuro Proyecto de Ley de Cooperación Local servirá de marco normativo de esa cooperación económica dentro de la Comunidad*» <http://www.jcyl.es/sc-siau/Satellite/up/es/Institucional/Page/PlantillaN3/1245665213203/_/24/_?asm=jcyl> (consulta: 25/06/09).

Santiago A. Bello Paredes

Pues bien, la plasmación de este principio constitucional ha supuesto la ruptura con la tradición constitucional anterior, al elevar la situación de estas entidades públicas a una posición jurídica que nunca antes habían ostentado en nuestro Derecho ⁽²⁰⁾.

Autonomía local que debe quedar íntimamente unida con la suficiencia financiera, pues sin capacidad económica, para ingresar y gastar, no puede hablarse de autonomía.

Siguiendo las pautas que ha elaborado nuestro Tribunal Constitucional sobre este principio constitucional ⁽²¹⁾, la autonomía local se caracteriza por los siguientes aspectos concretos:

1.º La autonomía es un poder limitado. Y es que, frente al carácter ilimitado y constituyente del principio de la soberanía, la autonomía resulta ser un poder limitado y constituido. La frase que encierra esta elaboración constitucional es la siguiente: «*la autonomía no es soberanía*» ⁽²²⁾.

De esta forma, deberán ser los legisladores, estatal y autonómicos, quienes determinen el ámbito concreto de actuación de las entidades locales, y ello dependiendo de la diversa valoración y ponderación de los intereses en juego en cada ámbito material. Por tanto, la determinación exacta del ámbito competencial de actuación de las entidades locales corresponderá al legislador ordinario, sin olvidar que existe para las entidades locales un «*umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen*» ⁽²³⁾.

20. En este sentido, se puede afirmar que, desde un plano normativo, en ningún momento, salvo la regulación contenida en los Estatutos municipal y provincial de 1924, se asumió en nuestro ordenamiento jurídico la posibilidad de que existiese alguna discrepancia entre la actuación del Estado y las entidades locales, y ello por cuanto éstas fueron definidas como «*eslabones de la misma cadena*» (la Administración del Estado) y, por tanto, con la obligación de ejecutar las líneas impuestas por el Gobierno; BELLO PAREDES, S.A.: *Las Ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*, INAP, Madrid, 2002, pp. 52 y 53. Para alcanzar tal situación, se enmarcó a las entidades locales dentro de la función ejecutiva del Estado, como un ente periférico de su Administración, negando su condición de entidad representativa y su posible aptitud política.

21. Tal y como ya hemos expresado en trabajos anteriores; ver, así, BELLO PAREDES, S.A.: *Las Entidades locales, retos y perspectivas*, Jurissoft, Burgos, 2002, pp. 71 y ss.

22. STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ III.

23. STC 159/2001, de 5 de julio, FJ IV.

La situación de las entidades locales en los Estatutos de Autonomía reformados

El EACyL asume plenamente esta elaboración jurisprudencial al afirmar, en su artículo 48, que la relación entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales deberá regirse por la «ponderación de los intereses públicos afectados, cualquiera que sea la Administración que los tenga a su cargo».

- 2.º La autonomía local es un derecho de participación de las colectividades que integran las entidades locales en el «gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias»⁽²⁴⁾. Derecho de participación que podrá contener funciones de naturaleza normativa, de ejecución o de mera participación en la toma de decisiones de otras entidades territoriales de ámbito superior. Aspecto éste que también aparece recogido en el citado artículo 48 del EACyL.
- 3.º La autonomía local como garantía constitucional⁽²⁵⁾. Esta característica de contenido negativo o reaccional permite a las entidades locales oponerse a cualquier actuación del legislador que pretenda eliminar el «reducto indisponible o núcleo esencial que la Constitución garantiza», pues esta garantía «no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijo de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar»⁽²⁶⁾.
- 4.º La autonomía local es también resultado de la distribución territorial del poder realizada por la Constitución, lo cual significa que se ha efectuado «una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, (...) las Comunidades Autónomas (...) y las provincias y los municipios»⁽²⁷⁾.

A la vista de este compendio de notas caracterizadoras de la autonomía local, podemos afirmar que este principio se encuentra en una estrecha relación con el principio de suficiencia financiera.

24. STC 4/1981, ya citada, FJ IV.

25. PAREJO ALFONSO, L.: *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981, en su totalidad; MARTÍN MATEO, R.: «La Autonomía local y el sistema normativo español», *RAP*, núm. 94, 1981, pp. 5 y ss.

26. STC 32/1981, de 28 de julio, FJ IV.

27. STC 32/1981, ya citada, FJ III.

Santiago A. Bello Paredes

De esta forma, sin autonomía local no sería necesaria la existencia de una capacidad efectiva en el ámbito financiero de la entidad territorial, y, a la inversa, sin suficiencia financiera no habría capacidad real de actuación para las entidades locales, ni por ello autonomía local efectiva⁽²⁸⁾; dicho en palabras de nuestro Tribunal Constitucional, «*la participación de las Corporaciones locales en los tributos del Estado prevista en el artículo 142 de la CE constituye una de las fuentes de financiación constitucionalmente posible, a través de la cual se pretende dotar al conjunto de entes locales de la necesaria suficiencia de fondos para el cumplimiento de las funciones que legalmente les han sido encomendadas, esto es, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido (artículos 137, 140 y 141 de la CE)*»⁽²⁹⁾.

Por tanto, «*la autonomía local presupone la existencia de “medios suficientes” para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las corporaciones locales (...). Es, pues, el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las haciendas locales, suficiencia de medios que, como hemos señalado también en reiteradas ocasiones, constituye el presupuesto indispensable “para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada” (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ VII). En efecto, el “principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (artículos 2 y 137) —hemos afirmado—, ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines” (STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ VI). “La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas” (STC 104/2000, de 13 de abril, FJ IV); es decir, “para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido” en los artículos 137, 140 y 141 de la CE*»⁽³⁰⁾.

28. Y ello hasta el punto de que nuestro Tribunal Constitucional ha establecido en el ámbito autonómico que esta suficiencia financiera se caracteriza como «*instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política*» (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ III), lo que también podría ser extrapolable a las entidades locales.

29. STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ I.

30. STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ III.

El EACyL, recogiendo estas pautas de actuación en el ámbito local, reconoce y garantiza no sólo la autonomía local, sino también la suficiencia de recursos —artículos 43.2, 48, 53 y 55.1—. Y estos preceptos normativos realizan este reconocimiento con tal grado de contundencia que, además de felicitarnos por su contenido, sólo nos resta comprobar que ello se aplique en la realidad diaria de la actuación de las entidades locales.

Pues bien, para alcanzar el cumplimiento efectivo de estos principios, una de las medidas más importantes que se ha adoptado en la Comunidad de Castilla y León ha sido la suscripción del Pacto Local⁽³¹⁾ entre la Junta de Castilla y León y las entidades locales⁽³²⁾.

A través de este Acuerdo se pretende *«la creación de un nuevo marco de relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales y el refuerzo de los poderes locales, a través del desarrollo de un conjunto de medidas, complementarias entre sí, de naturaleza jurídica y política que se establecen como instrumentos al servicio de una sociedad cada vez más dinámica y exigente»* —Acuerdo primero, apartado 1.º—.

Acuerdo político éste que integra 14 medidas y 24 actuaciones concretas, reconducibles a los siguientes grandes apartados, *«I.—Medidas de refuerzo competencial, con el fin de incrementar y potenciar las facultades de gestión de las Corporaciones Locales de cara al ciudadano, y clarificar la distribución de competencias entre la Administración de la Comunidad de Castilla y León y las Entidades Locales. II.—Medidas de cooperación institucional, con el objetivo de analizar el grado de participación de las Entidades Locales en los órganos colegiados de la Administración Regional. III.—Medidas de vertebración administrativa, que persiguen el diseño de los distintos tipos de Entidades Locales y su funcionalidad, según las estructuras previstas en la Ley de Régimen Local de Castilla y León. IV.—Medidas de cooperación económica, que permiten fijar un marco económico estable que garantice el de-*

31. Siendo su nombre oficial el de «Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León»; su contenido está en <http://www.jcyl.es/scsiau/Satellite/up/es/AdministracionTerritorial/Page/PlantillaN3/1144758967054/_/_?asm=jcyl> (consulta: 16/12/09).

32. Que han suscrito, hasta ahora al menos y a través de su adhesión, 279 entidades locales con una población superior a los 1.000 habitantes, entre las que se encuentran todas las provincias y los municipios de mayor población de la Comunidad.

Santiago A. Bello Paredes

sarrollo de la autonomía de las Entidades Locales para el ejercicio de sus competencias» —Acuerdo 1.º, apartado 2.º de este Pacto—.

En lo que se refiere al ámbito de la cooperación económica, a través del Pacto Local la Junta de Castilla y León se compromete a invertir, para el periodo de su efectividad 2005/2011, un total de 231 millones de euros para nuevas inversiones, y que, junto con las valoraciones del coste de las transferencias y el coste estimado de la integración de centros para dar solución a una de las principales demandas planteadas por el mundo local, cual es la de las competencias impropias, eleva el montante total de esta intervención a la suma de 500 millones de euros⁽³³⁾. Además, este Pacto contempla, entre otros aspectos, el incremento de la cooperación económica entre las entidades locales y la Comunidad Autónoma a través del aumento de las cuantías destinadas a los Fondos de Cooperación ya existentes, así como a través de la creación de nuevas líneas que se integren en estos Fondos e, incluso, por medio de la creación de nuevos Fondos de Cooperación⁽³⁴⁾.

Fruto de este Pacto Local es también la reciente Ley 8/2009, de 16 de junio, de transferencia de competencias entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales de Castilla y León, con el objeto de proceder a la «*transferencia, entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales de Castilla y León indicadas en el artículo 7 de esta ley, de las competencias previstas en el Pacto Local mediante Acuerdo de 3 de noviembre de 2005, y que se recogen en los artículos 8 a 13 de la presente ley*» —artículo 1—. Transferencia que se produce no sólo en favor de las Provincias⁽³⁵⁾, sino de los municipios de más de 5.000 habitantes, y se refiere a competencias relacionadas con las materias de «*juventud, educación, servicios sociales, deportes, medio ambiente*» —artículo 8—, habiendo una lógica sintonía entre el contenido de la ley y el contenido del Pacto Local⁽³⁶⁾.

33. GONZÁLEZ GAGO, L.M.: «Principios político-jurídicos», *Revista Jurídica de Castilla y León*, número extraordinario sobre *Pacto Local*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006, p. 25.

34. BELLO PAREDES, S.A.: «La cooperación económica», *Revista Jurídica de Castilla y León*, número extraordinario sobre *Pacto Local*, cit., p. 245. En esta misma publicación, RIVERO ORTEGA, R.: «Regulación de la cooperación económica», pp. 127-155.

35. Transferencias que se producen a estas provincias, en cuanto tales, y en relación con el ámbito territorial de los municipios de población inferior a 5.000 habitantes —artículo 7.a) de la Ley 8/2009—.

36. Para un estudio en detalle de las competencias cuya transferencia determina el Pacto Local, SANZ RUBIALES, I.: «Refuerzo competencial», *Revista Jurídica de Castilla y León*, número extraordinario sobre *Pacto Local*, cit., pp. 77 a 87.

1.2. SUBSIDIARIEDAD

El principio de subsidiariedad, en lo que respecta al ámbito local, es un principio organizativo que se incorpora a nuestro Derecho con la ratificación por nuestro país de la Carta Europea de Autonomía local, aprobada por el Consejo de Europa en fecha 15 de octubre de 1985⁽³⁷⁾, y aparece por primera vez recogido en nuestro ámbito estatutario en los artículos 43.2 y 48 de la vigente versión del EACyL, pues en sus redacciones anteriores no aparecía ninguna mención a este principio, lo cual significa una importante novedad, dado el alcance y significado que puede tener este principio organizativo.

Pues bien, esta norma internacional establece en su artículo 4.3 lo siguiente: *«el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía»*.

Así formulado, este principio de subsidiariedad tiene un evidente alcance competencial, pues sirve como instrumento jurídico de habilitación de competencias para las entidades locales, salvo que la *«amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía»* aconsejen que sean atribuidas a otra entidad jurídico-pública de ámbito territorial superior.

Por ello, para la aplicación de este principio se debe partir de una posición inicial en la que los diversos centros de poder público no estén subordinados, sino situados en un plano horizontal como consecuencia de una distribución territorial del poder público⁽³⁸⁾. Entendemos que, una vez comience a operar

37. Ratificación que se produjo a través del Instrumento de 20 de enero de 1988 (BOE núm. 47, de 24 de febrero), en la que consta una declaración y una reserva. La declaración se refiere a la aplicación de esta Carta *«en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución»*, y la reserva se refiere al contenido del artículo 3.2 de la Carta *«en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma»*.

38. Como sostiene BARNES VÁZQUEZ, J.: «El principio de subsidiariedad y las Regiones europeas. Las Comunidades Autónomas», en la obra coordinada por él mismo *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Civitas, Madrid, 1993, p. 513. Ver también MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: «Cooperación y subsidiariedad intermunicipal», *REALA*, núm. 302, septiembre-diciembre de 2006, pp. 61 a 76.

Santiago A. Bello Paredes

este principio en nuestra Comunidad Autónoma, las entidades locales deberán asumir competencias en aquellas materias necesarias para el cumplimiento de sus intereses respectivos, de forma que no puedan quedar huérfanas de tales competencias salvo para garantizar así un mejor cumplimiento de las tareas a realizar por razón de «*su amplitud o naturaleza*»⁽³⁹⁾.

Un excelente ejemplo de aplicación práctica del principio de subsidiariedad en la Comunidad de Castilla y León se encuentra reflejado en la Ley 8/2009, a través de la cual se transfieren como competencias de las provincias y de los municipios un conjunto de funciones en ámbitos tales como la juventud, la educación infantil de primer ciclo, los servicios sociales, los deportes y el medio ambiente, y todo ello «*previa negociación y acuerdo en las correspondientes comisiones mixtas*», sobre el traspaso también de los medios personales, materiales y financieros «*que resulten precisos para garantizar la suficiencia en la prestación de los servicios públicos*» —artículo 14.1—. Y esta norma resulta un ejemplo de aplicación del principio de subsidiariedad por cuanto todas las transferencias se producen «*a aquellas entidades locales dotadas de una estructura técnica, funcional y organizativa que les permita desarrollar adecuadamente sus funciones*» —artículo 2.a)—, tratando de alcanzar con ello una mayor eficacia en la realización de estas competencias, pues «*la transferencia añadirá un mayor nivel de eficacia al ejercicio de las funciones transferidas*» —artículo 2.b)—.

Además, en nuestro Estatuto de Autonomía, el catálogo de los principios estatutarios que rigen las relaciones entre la Comunidad Autónoma y sus entidades locales se complementa con la creación de un órgano de carácter mixto, denominado Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, que tiene por finalidad el fomento del «*diálogo y la cooperación institucional*» entre ambas Administraciones Públicas —artículo 51.1 del EACyL—, y al cual también se aludía en el Pacto Local⁽⁴⁰⁾.

39. BELLO PAREDES, S.A.: *Las Ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*, cit., p. 114.

40. Así se preveía la creación de una «Comisión de Cooperación Local en Castilla y León con el objetivo de «*evitar disfuncionalidades y favorecer la cooperación y asistencia activas para el cumplimiento eficaz de sus tareas, informando a los representantes de las Entidades Locales de todas aquellas decisiones e instrumentos de planificación o programación que les afecten y canalizando las aportaciones de éstos respecto a realidades difíciles de apreciar desde instancias superiores*», cit., p. 55.

La creación y puesta en funcionamiento de este órgano estatutario⁽⁴¹⁾ no sólo nos parece conveniente, sino que resulta necesaria, ya que puede servir como vía de integración de los intereses locales en la toma de decisiones autonómicas. Por ello, nos parece un acierto la determinación estatutaria de que este órgano sea, obligatoriamente, «oído en el proceso de preparación de los anteproyectos de ley, disposiciones administrativas y planes que afecten de forma específica a las entidades locales» —artículo 51.2 del EACyL—.

Sin duda, esta novedad organizativa resulta de gran interés, sobre todo si tenemos en cuenta las insuficiencias que el actual panorama normativo español ofrece respecto de aquellos aspectos referidos a la participación de las entidades locales en la toma de decisiones que afectan a sus intereses respectivos.

Como ya tenemos dicho en algún trabajo anterior sobre esta materia local⁽⁴²⁾, la situación de las entidades locales, en relación con el Estado y las Comunidades Autónomas, se ha centrado en el juego de dos principios básicos: el derecho de iniciativa de las entidades locales para actuar en aquellas materias que el legislador no haya atribuido a otra entidad territorial y el derecho de calificación del Estado o de las Comunidades Autónomas para establecer si un determinado interés resulta ser estatal, autonómico o local, y ubicar así esa competencia en el ámbito de actuación de sus respectivos entes territoriales.

Además, la actuación conjunta de estos dos principios es el resultado de la aplicación del principio constitucional del interés respectivo recogido en el artículo 137 de la CE. De esta manera, la entidad local podrá intervenir en un ámbito material, a través de su derecho de iniciativa, únicamente cuando exista un interés local, prevalente, que la legitime para ello; de igual forma, cuando el legislador estatal o autonómico «califique» una materia como propia de su ámbito de actuación será por resultar así del estudio y valoración de los diversos intereses en juego, de tal forma que sólo si el interés supralocal resulta prevalente deberá actuar este legislador.

41. Y que el Presidente Juan Vicente Herrera, en su discurso del «Debate sobre política General de la Comunidad Autónoma», cit., califica de cercano, al afirmar que, «antes de que finalice 2009 aprobaremos el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Régimen Local, para crear el Consejo de Cooperación Local, previsto en nuestro Estatuto de Autonomía, y que potenciará la comunicación y el diálogo del Gobierno de Castilla y León con las Entidades Locales de nuestra Comunidad».

42. BELLO PAREDES, S.A.: *Las Entidades locales...*, cit., pp. 113 y ss.

Santiago A. Bello Paredes

La complejidad del sistema constitucional así generado obliga necesariamente a la creación de órganos mixtos, «*Estado-entidades locales*», «*Comunidades Autónomas-entidades locales*».

Respecto del primero de estos órganos, el Senado debiera constituir una auténtica «*Cámara de representación territorial*», artículo 69.1 de la CE, en la que también estuvieran muy presentes los intereses locales. Pero, desgraciadamente, el proceso permanentemente inacabado de reforma del Senado para adecuar su actuación real a la finalidad constitucionalmente perseguida delata que este órgano constitucional no ha podido, en lo que se refiere a los entes locales, servir de verdadero instrumento de articulación de los intereses locales en la toma de decisiones estatales a nivel legislativo.

Es por ello que, ante este aparente fracaso a nivel estatal, adquiere una mayor importancia la existencia de este Consejo de Cooperación Local de Castilla y León en el ámbito territorial de Castilla y León. Máxime cuando el EACyL establece el derecho de los municipios «*para ejercer su iniciativa en toda materia de interés local que no esté expresamente excluida de su competencia o atribuida a otras Administraciones*» —artículo 45.3—.

Asimismo, tras la lectura del artículo 137 de la Constitución, que garantiza a los municipios y provincias «*autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*», y del tenor del artículo 48 del EACyL, que califica como principio inspirador de su relación con las entidades locales el de la «*ponderación de los intereses públicos afectados*», nos vemos en la obligación de acercarnos a la determinación conceptual y relacional de este concepto constitucional y estatutario de «*interés público respectivo*».

Desde nuestro punto de vista, la determinación concreta del ámbito competencial de las entidades locales deriva del funcionamiento conjunto de los principios de autonomía local e intereses locales. A través del primero se asegura la existencia de un núcleo esencial y mínimo de competencias salvaguardadas por aplicación del instrumento de la garantía institucional, aunque bien es cierto que este principio constitucional no permite conocer con mayor grado de detalle cuáles son esas competencias locales.

Esta carencia se suple a través del principio constitucional del «*interés respectivo*». Para lograrlo, puede resultar útil la siguiente construcción teórica: el legislador, tanto estatal como autonómico, queda obligado a articular la parti-

La situación de las entidades locales en los Estatutos de Autonomía reformados

cipación de las entidades locales en la regulación y ejecución de aquellas materias que afecten a sus «*respectivos intereses*», de tal forma que esta participación se graduará «*en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias*»⁽⁴³⁾.

En esta construcción que pretendemos ofrecer, la autonomía local opera como un elemento organizativo, de naturaleza «*estática*» si se quiere, de arquitectura de los diversos poderes públicos territoriales, por lo que la determinación concreta de las competencias de las entidades locales no deriva tanto de este principio, sino de la actuación «*dinámica*» del principio del interés respectivo. Tal dinamicidad vendrá determinada por el hecho de que el ámbito de actuación de las entidades locales dependerá de las diversas relaciones a las que pueda conducirse la incidencia de los «*intereses respectivos*» de los distintos entes territoriales en cada materia o ámbito funcional específico⁽⁴⁴⁾.

Por todo ello, y empleando las palabras de nuestro Tribunal Constitucional, «*hay que efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades, para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica*»⁽⁴⁵⁾. Y es que deberán ser las leyes⁽⁴⁶⁾, estatales y autonómicas, los instrumentos a través de los cuales se deban «*especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernen a la comunidad provincial y sin más límite que el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza*»⁽⁴⁷⁾.

Para la plasmación real de esta construcción teórica se requiere tanto la existencia de órganos de cooperación mixtos, como la ponderación de los «*intereses públicos respectivos*»; pues bien, todos estos elementos coexisten en el texto del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, artículos 48 y 51 del

43. Lo que no supone sino la puesta en práctica del aparato conceptual establecido por el Tribunal Constitucional ya desde el año 1981, sentencia de 28 de julio, ya citada.

44. BELLO PAREDES, S.A.: *Las Ordenanzas locales...*, cit., p. 122.

45. STC 32/1981, ya citada, FJ III.

46. Tal y como ya propusimos en «La reserva de ley en el ámbito sancionador local, ¿estamos ante el comienzo del fin de una larga disputa?», *REAL*, 286-287, mayo-diciembre de 2001, p. 294.

47. STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ II.

Santiago A. Bello Paredes

EACyL, lo que evidencia su carácter profundamente respetuoso con la configuración constitucional de las entidades locales ⁽⁴⁸⁾.

1.3. LEALTAD INSTITUCIONAL

La lealtad institucional se debe configurar como un elemento vertebrador imprescindible en el nuevo modelo de Estado autonómico diseñado por nuestra Constitución ⁽⁴⁹⁾, y así lo ha reconocido con reiteración nuestro Tribunal Constitucional, y también ha tenido ya una plasmación en el ámbito normativo estatal ⁽⁵⁰⁾, al establecer que «*la lealtad constitucional es un principio esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial, que constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado Autonómico y cuya observancia resulta obligada*» ⁽⁵¹⁾, el cual no sólo impone al Estado y a las Comunidades Autónomas el deber de mantenerse dentro de sus propias competencias, sino que establece la obligación a todos los poderes públicos de actuar de conformidad con el bloque constitucional respetando las competencias del resto ⁽⁵²⁾.

Este principio podría aceptarse que viene a significar la búsqueda de acuerdos y la instauración de mecanismos de participación y consulta en el momento de

48. Aspecto que también puede predicarse de la LRLCyL, cuyo artículo 81 establece que, «*la Comunidad Autónoma y las entidades locales ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de (...) ponderación de los intereses públicos implicados (...)*».

49. Ver en este sentido BELLO PAREDES, S.A. y MEDINA ARNÁIZ, T.: «Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Castilla y León con el resto de entidades jurídico-públicas de carácter territorial: Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales», en *Derecho Público de Castilla y León*, Junta de Castilla y León-Lex Nova, Valladolid, 2008, p. 650.

50. Lo cual ha sucedido con la reforma de la LRJ-PAC llevada a cabo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, concretamente en su artículo 4.1. Este precepto normativo establece que de este principio se derivan un conjunto de obligaciones para las Administraciones Públicas del siguiente tenor: «*a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias. b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones. c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias. d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias*».

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

52. BIGLINO CAMPOS, P.: «La lealtad constitucional en el Estado de las Autonomías», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. extraordinario 25 años de Constitución, enero de 2004, p. 69.

la adopción de decisiones concretas, de naturaleza ejecutiva o normativa, siendo cauce habitual de ejercicio de las competencias concurrentes ⁽⁵³⁾.

1.4. COOPERACIÓN Y COMPETENCIA

Estos principios organizativos suponen dos pilares sobre los cuales se debe asentar también el adecuado funcionamiento del Estado autonómico, y ello en la medida en que con su aplicación se atempera la tensión entre las distintas organizaciones jurídico-públicas existentes en nuestro país ⁽⁵⁴⁾.

En el caso del principio de cooperación, se trata de un principio respetuoso con la autonomía de las distintas entidades públicas territoriales a través del cual se pretende hacer efectiva la colaboración interadministrativa sin imposiciones ni coacciones. La cooperación se encuentra conectada a la idea de la voluntariedad, a diferencia del principio de coordinación, que se encuentra vinculado con la imposición ⁽⁵⁵⁾.

Así se constata, entre otras, en la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de enero de 2007, en la cual se recuerda que este Tribunal ha venido señalando que las técnicas de cooperación son «*consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías*» ⁽⁵⁶⁾, que no necesitan justificarse en preceptos constitucionales o estatutarios concretos y que «*tienden a garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones cuando el sistema de distribución competencial conduce a una actuación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas*».

No obstante, este principio no predetermina los instrumentos a través de los cuales se manifiesta esta colaboración, por lo que «*ha de reconocerse un cier-*

53. SOSA WAGNER, F.: «Administración local», *Derecho Público de Castilla y León*, cit., p. 752.

54. Según LLISSET BORRELL, F.: «*La organización administrativa se concibe, técnica y jurídicamente, como el resultado de la puesta en tensión de dos principios que presiden, como polos complementarios, la actividad reflexiva o ad intra de la Administración: el principio de la unidad y el de la competencia*», en «Los convenios interadministrativos de los entes locales», *REDA*, núm. 67, julio-septiembre de 1990, pp. 389 a 400. En igual sentido, FÉRNANDEZ MONTALVO, R.: *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Marcial Pons, Madrid, 2000. Sobre el principio de cooperación, véase TAJADURA TEJADA, J.: *El principio de cooperación en el Estado autonómico*. Comares, Granada, 2000.

55. STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ IX. Sin embargo, y aun cuando el artículo 4.5 de la LRJ-PAC presenta la voluntariedad como nota caracterizadora del deber de colaboración, a veces no resultan enteramente discernibles una de otra.

56. STC 13/2007, FJ VII.

Santiago A. Bello Paredes

to margen de maniobra en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos que tienden a garantizar la concertación de ambos niveles de gobierno (...). Quiere decirse con esto que la, en principio, amplia esfera de libertad aludida puede eventualmente comprimirse en función de la relevancia del ámbito de la política autonómica concernido en cada caso»⁽⁵⁷⁾.

En este sentido, el EACyL se refiere a la existencia de este principio no sólo en las declaraciones institucionales contenidas en los artículos 43.2 y 48, sino a través del funcionamiento del Consejo de Cooperación Local, ya mencionado, y contenido en su artículo 51. Así, este nuevo órgano estatutario tiene por finalidad contribuir al «diálogo y la cooperación institucional entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones locales de Castilla y León».

En relación con el ámbito competencial de las entidades locales, el EACyL es coherente con los principios declarados en sus artículos 43.2 y 48.

De esta forma, se afirma la existencia de competencias propias para los municipios, a los que se pretende constituir en centro competencial del sistema organizativo local castellano-leonés, y ello en los términos que fije el legislador, estatal y autonómico —artículo 45.1—. Además, se afirma el derecho de los municipios a ejercer «el derecho de iniciativa» en todas las materias en las que no esté expresamente «excluida de su competencia o atribuida a otras Administraciones» —artículo 45.3—. Y todo ello, sin perjuicio de las actividades de transferencia y delegación de competencias a que se refiere su artículo 50⁽⁵⁸⁾.

1.5. SOLIDARIDAD

Pese a que este principio no se formula de forma expresa en el artículo 43.2 del EACyL, sí puede deducirse de la expresión contenida en su apartado tercero cuando establece que «la Comunidad y las entidades locales de Castilla y León promoverán la cohesión y el equilibrio de todos sus territorios, con es-

57. STC 68/1996, de 4 de abril, FJ X.

58. Resultando ser un acierto del EACYL la regulación por separado de la transferencia y de la delegación de competencias, para evitar así que se puedan llegar a confundir, cuando en puridad técnico-jurídica son dos instrumentos diversos, tal y como nos apunta CALONGE VELÁZQUEZ, A.: «Organización territorial de la Comunidad Autónoma», *Derecho público de Castilla y León*, cit., p. 639.

La situación de las entidades locales en los Estatutos de Autonomía reformados

pecial atención a las zonas periféricas y a las más despobladas y desfavorecidas». Además, el artículo 48 sí establece de forma expresa que las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales se ajustarán al principio de «*solidaridad interterritorial*».

Nos encontramos, por tanto, ante un significado de la solidaridad, entendida en su acepción de «*solidaridad interterritorial*», tal y como aparece plasmado en el artículo 2 de la Constitución cuando se «*reconoce y garantiza el derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*», y en el artículo 138.1 al consignar que «*el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (...)*».

De esta forma, la solidaridad tiende a permitir el funcionamiento ordenado y coherente de los principios de autonomía territorial y de unidad del Estado español, sin limitarse a tener un mero carácter programático, puesto que su concreción se lleva a cabo en el ámbito de la autosuficiencia financiera de las Comunidades Autónomas dado el carácter esencialmente económico de este principio⁽⁵⁹⁾, y que también debe ahora extenderse a la financiación de las entidades locales.

En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de enero de 2007 ha señalado que «*el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas es el vehículo a través del cual se articula el principio de solidaridad interterritorial*»⁽⁶⁰⁾, pues este principio «*en definitiva no es sino un factor de equilibrio entre la autonomía financiera de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la Nación española (artículo 2). Su contenido más importante es el financiero y en tal aspecto parcial se le alude más adelante con carácter genérico (artículo 156.1) y también con un talante instrumental, como fundamento del Fondo de Compensación, con la finalidad de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad (artículo 158.2)*»⁽⁶¹⁾.

59. ARÉVALO GUTIÉRREZ, A.: «Las relaciones entre la Administración estatal, autonómica y local en el marco constitucional», en la obra colectiva dirigida por RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, J., La Administración pública española, INAP, Madrid, 2002, p. 464.

60. STC 13/2007, cit., FJ VII.

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

Santiago A. Bello Paredes

No obstante, y en este ámbito de las entidades locales, no corresponde al Estado en exclusiva la obligación de hacer efectivo este principio constitucional, puesto que serán también las propias Comunidades Autónomas las que deban velar por su cumplimiento. Es decir, «*es asimismo evidente que tales principios vinculan a todos los poderes públicos, en el ejercicio de sus respectivas competencias, y no sólo al Estado*», ya que las Comunidades Autónomas tienen la obligación de, «*por mandato constitucional, estatutario y legal, atender a la realización de tales principios en el ejercicio de sus competencias propias*»⁽⁶²⁾.

De conformidad con este mandato constitucional, el EACyL articula una serie de respuestas para aplicar este principio en una Comunidad con más de 4.700 entidades locales.

En primer lugar, se efectúa una declaración programática, contenida en el artículo 53, en el sentido de que la Comunidad debe velar «*por la corrección de desequilibrios económicos entre las entidades locales, con el fin de garantizar la igualdad de acceso a los servicios públicos locales a todos los ciudadanos de la Comunidad*»⁽⁶³⁾. Y para ello no sólo se deberá garantizar la suficiencia financiera de las entidades locales —artículo 55.1—, sino que también se generan instrumentos que tienen como finalidad garantizar la financiación suficiente de las competencias transferidas a los entes locales —artículo 55.2—, así como compensar la posible reducción de ingresos que sufran las entidades locales por acciones autonómicas que supriman o modifiquen cualquier tributo «*que reduzcan los ingresos de los Ayuntamientos*» —artículo 55.4—.

2. BALANCE DE LA SITUACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EL RESTO DE ESTATUTOS DE AUTONOMÍA REFORMADOS

Una vez efectuado el análisis de la situación de las entidades locales en el EACyL, debemos finalizar este estudio describiendo su situación en el resto

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

63. Lo cual supone afirmar que se consagrará la aplicación real y efectiva del artículo 26.1 de la LBRL, que establece el listado de los servicios públicos mínimos obligatorios para todos los municipios de Castilla y León.

de Estatutos de autonomía que se han visto reformados en nuestro país durante la VIII Legislatura de las Cortes Generales.

2.1. LOS PRINCIPIOS ESTATUTARIOS DEL RÉGIMEN LOCAL

En lo que se refiere al ámbito de las declaraciones de principios, sólo el Estatuto de Autonomía de Andalucía tiene una redacción similar al EACyL, al establecer, en su artículo 90, que *«la organización territorial de Andalucía se regirá por los principios de autonomía, responsabilidad, cooperación, desconcentración, descentralización, subsidiariedad, coordinación, suficiencia financiera y lealtad institucional»*.

Comparando este precepto con el artículo 43.2 del EACyL, se advierte una inequívoca identidad, sólo diferenciándose en el orden en el cual se glosan los diversos principios organizativos. Identidad normativa que también puede afirmarse respecto del ámbito subjetivo de su aplicación; mientras que el EACyL se refiere a las *«entidades locales de Castilla y León»*, el Estatuto andaluz se refiere a *«la organización territorial de Andalucía»*, expresión que ha de entenderse referida a *«municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley»* —artículo 89.1 del EAA—. Además, el artículo 89.2 de este Estatuto establece que *«la Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales ajustarán sus relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el presente Estatuto, en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo, con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la Constitución y por la Carta Europea de la Autonomía Local»*, lo que supone también una similitud sustancial con el contenido del artículo 48 del EACyL.

En lo que se refiere al resto de Estatutos reformados, se puede afirmar que el Estatuto valenciano garantiza la autonomía a las *«entidades locales comprendidas en el territorio de la Comunitat Valenciana»* y consagra los principios de *«coordinación, cooperación y colaboración»*, artículos 63.1 y 2, respectivamente. En igual sentido se expresa el Estatuto aragonés, al afirmar la aplicación de los principios de *«subsidiariedad, proporcionalidad y diferenciación»* para describir la actividad de las entidades territoriales aragonesas y procla-

Santiago A. Bello Paredes

mar la existencia de los principios de «*información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos*»⁽⁶⁴⁾, como reguladores de las relaciones con la Administración autonómica.

De forma aún más escueta, el Estatuto catalán garantiza la autonomía a los municipios y las veguerías⁽⁶⁵⁾ y, por último, el Estatuto balear consagra la autonomía de los municipios, así como su suficiencia financiera⁽⁶⁶⁾, e igual condición autónoma se predica de los Consejos Insulares⁽⁶⁷⁾.

Se constata así, una relativa diversidad entre los diversos modelos estatutarios, quedando englobado el EACyL, junto con el andaluz, en el grupo más favorable a la explicitación de los principios jurídicos de las entidades locales, en la voluntad inequívoca de favorecer la autonomía local⁽⁶⁸⁾. No obstante, en ninguno de los textos estatutarios se recoge de forma expresa una autonomía local adjetivada como «*autonomía política*»⁽⁶⁹⁾, aunque sí parece deducirse que se acepta tal cualidad política, y ello debido a las referencias que se efectúan a otros principios como la subsidiariedad o la suficiencia financiera.

2.2. LOS ÓRGANOS DE COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVOS

Si el EACyL regula la existencia del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, como «*órgano mixto para el diálogo y la cooperación institucional*» —artículo 51.1—, en Aragón el EAAR establece, en su artículo 86, que «*el Consejo local de Aragón es el órgano de colaboración y coordinación entre el Gobierno de Aragón y las asociaciones representativas de las entidades locales aragonesas. El Consejo debe ser oído en las iniciativas legislativas y en la tramitación de planes y normas reglamentarias que afecten de forma específica a los gobiernos*

64. Artículos 85.1 y 2, respectivamente.

65. Artículos 86.3 y 90.2, respectivamente.

66. Artículos 75.4 y 9, respectivamente.

67. Artículo 61.2, y ello en cuanto institución local, por cuanto los Consejos Insulares son considerados también como «*instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears*» —apartado 3.º de este artículo 61—.

68. Conclusión que también comparte CALONGE VELÁZQUEZ, A.: cit., p. 637.

69. Como expresamente solicitaba la Moción de la FEMP, cit., cuando consideraba que los Estatutos de Autonomía debían reconocer y garantizar la «*autonomía política y administrativa conforme a lo establecido por la Constitución Española y la Carta Europea de Autonomía Local*» —apartado 1.º—.

La situación de las entidades locales en los Estatutos de Autonomía reformados

locales». En un sentido similar, el artículo 85 del EAC establece que «*el Consejo de Gobiernos Locales es el órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat. El Consejo debe ser oído en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas que afectan de forma específica a las Administraciones locales y la tramitación de planes y normas reglamentarias de carácter idéntico. Una ley del Parlamento regula la composición, la organización y las funciones del Consejo de Gobiernos Locales*».

Igualmente, el artículo 95 del EAA establece que, «*una ley de la Comunidad Autónoma regulará la creación, composición y funciones de un órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces, que funcionará como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional, y será consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales*».

Además, y debido fundamentalmente al hecho insular, el EAIB establece en su artículo 74.1 un órgano de colaboración con los Consejos Insulares, y denominado «*Conferencia de Presidentes*», «*integrada por el Presidente de las Illes Balears y por los Presidentes de los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, se constituirá, de acuerdo con los principios de cooperación, colaboración y lealtad institucional, como marco general y permanente de relación, deliberación, participación, formulación de propuestas, toma de acuerdos e intercambio de información entre el Gobierno de las Illes Balears y los Consejos Insulares de cada una de las islas en las materias de interés común*».

Por último, el EACV establece la posibilidad en su artículo 63.3 de que, «*la Generalitat y los entes locales podrán crear órganos de cooperación, con composición bilateral o multilateral, de ámbito general o sectorial, en aquellas materias en las que existan competencias compartidas, con fines de coordinación y cooperación según los casos*».

Regulaciones estatutarias que se acomodan así a una nueva situación de origen constitucional, con entidades locales dotadas de autonomía y con necesidad de relacionarse y participar en la toma de decisiones autonómicas⁽⁷⁰⁾.

70. Esta regulación estatutaria parece acomodarse a los planteamientos de la Moción de la FEMP, quien exigía la «*creación, en el seno de la Asamblea Legislativa, de un Consejo de Gobiernos Locales, integrado por los*

Santiago A. Bello Paredes

2.3. LAS COMPETENCIAS LOCALES EN EL MARCO ESTATUTARIO

El EACyL no recoge ningún precepto que establezca un listado de competencias para las entidades locales, fundamentalmente para los municipios y las provincias ⁽⁷¹⁾, sino que se limita a establecer que los municipios y provincias tendrán aquellas competencias «*que se establecen en la legislación básica del Estado y de la Comunidad Autónoma*» —artículos 45.1 y 47.1—. Señalando este último precepto, y para las provincias las competencias en el ámbito de «*la cooperación, asesoramiento y asistencia a municipios y otras entidades locales. Prestarán también servicios supramunicipales de carácter provincial (...)*».

Esta solución también ha sido elegida por los Estatutos de Valencia y Aragón. Pues bien, a diferencia de esa opción normativa, otros textos estatutarios han optado por la creación de listas de materias sobre las que pueden actuar potencialmente las entidades locales.

De esta forma, el Estatuto catalán, tras afirmar el derecho de los municipios a tener «*un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, sujeta sólo a control de constitucionalidad y de legalidad*», artículo 84.1, ha efectuado una enumeración detallada de los ámbitos competenciales, que no de las competencias y funciones propias, donde pueden actuar los municipios; así, su artículo 84.2 señala que «*los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las leyes*:

- a) *La ordenación y la gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística y la conservación y el mantenimiento de los bienes de dominio público local.*

Presidentes de las entidades locales conforme a una representación política y territorial plural, que deberá ser oído previamente a la aprobación de proyectos de ley y de normas reglamentarias y de planificación que afecten a la autonomía local y con capacidad de intervenir en todas las iniciativas legislativas que puedan afectar a las entidades locales, introduciendo enmiendas sobre las que la Asamblea Autonómica deberá pronunciarse —apartado 18.º—. No obstante, ninguna de las referencias estatutarias se refiere a la inclusión de estos órganos en las correspondientes Asambleas legislativas, sino que se han ubicado en el ámbito de los diversos ejecutivos autonómicos.

71. En este sentido, y con vocación referida a las diversas reformas estatutarias, se muestra favorable a su inclusión FONT I LLOVET, T.: «El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía», en *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, FONT I LLOVET, T.; VELASCO CABALLERO, F. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 23.

La situación de las entidades locales en los Estatutos de Autonomía reformados

- b) *La planificación, la programación y la gestión de vivienda pública y la participación en la planificación en suelo municipal de la vivienda de protección oficial.*
- c) *La ordenación y la prestación de servicios básicos a la comunidad.*
- d) *La regulación y la gestión de los equipamientos municipales.*
- e) *La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los locales de concurrencia pública. La coordinación mediante la Junta de Seguridad de los distintos cuerpos y fuerzas presentes en el municipio.*
- f) *La protección civil y la prevención de incendios.*
- g) *La planificación, la ordenación y la gestión de la educación infantil y la participación en el proceso de matriculación en los centros públicos y concertados del término municipal, el mantenimiento y el aprovechamiento, fuera del horario escolar, de los centros públicos y el calendario escolar.*
- h) *La circulación y los servicios de movilidad y la gestión del transporte de viajeros municipal.*
- i) *La regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, artesanal y turístico y fomento de la ocupación.*
- j) *La formulación y la gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.*
- k) *La regulación y la gestión de los equipamientos deportivos y de ocio y promoción de actividades.*
- l) *La regulación del establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones y prestación de servicios de telecomunicaciones.*
- m) *La regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes.*
- n) *La regulación, la gestión y la vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, los ríos, los lagos y la montaña».*

Estableciendo como principios delimitadores de estas competencias el de la subsidiariedad, el de la diferenciación y el de la suficiencia financiera — artículo 84.3 del EAC—.

Santiago A. Bello Paredes

En un sentido similar, el Estatuto de Andalucía también establece un amplio listado de los ámbitos competenciales propios de los municipios —artículo 92.2—⁽⁷²⁾.

De estas referencias estatutarias puede efectuarse una misma crítica, pues ninguna de ellas descende a la concreción detallada del ámbito competencial de las entidades locales, ni por supuesto contienen una enumeración de competencias propias de éstas⁽⁷³⁾, sino que se limitan a enunciar diversas materias sobre las que podrán actuar las entidades locales, «*en los términos que determinen las leyes*». Esta técnica normativa, fuente de una importante inseguridad jurídica en el plano competencial, es similar a la utilizada por el legislador estatal en la redacción del artículo 25.1 de la LBRL.

Como nota diferencial, el Estatuto de las Illes Balears sí establece un listado exhaustivo de las competencias propias de los Consejos Insulares⁽⁷⁴⁾, que no

72. Y cuyo contenido literal es el siguiente: «*los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes*»:

- a) *Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.*
- b) *Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial.*
- c) *Gestión de los servicios sociales comunitarios.*
- d) *Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros.*
- e) *Conservación de vías públicas urbanas y rurales.*
- f) *Ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas.*
- g) *Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico andaluz.*
- h) *Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública.*
- i) *La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública.*
- j) *Defensa de usuarios y consumidores.*
- k) *Promoción del turismo.*
- l) *Promoción de la cultura, así como planificación y gestión de actividades culturales.*
- m) *Promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público.*
- n) *Cementerio y servicios funerarios.*
- ñ) *Las restantes materias que con este carácter sean establecidas por las leyes.*

73. Como solicita la Moción de la FEMP cuando señala que «*la atribución en el propio Estatuto de competencias propias a municipios y provincias mediante la inclusión de sendos listados (...)*», aunque también requiere que se enumeren «*las materias sobre las que las leyes sectoriales autonómicas transferirán competencias a las entidades locales*», cit., apartado 4.^o

74. Artículo 70, que establece el siguiente ámbito competencial: «*Son competencias propias de los Consejos Insulares, además de las que les vengan atribuidas por la legislación estatal, las siguientes materias: "1. Ur-*

así de los municipios, al remitirse para éstos a la legislación básica del Estado y al legislador sectorial.

Además, se regula la posibilidad de efectuar transferencias y delegaciones de competencias —artículo 93.1 del EAA, artículo 64.2 del EAV, artículo 75 del EAIB para los municipios y artículo 50 del EACyL—. Siendo de destacar, en este ámbito competencial, que sólo el EACyL reconoce de forma expresa el derecho de iniciativa a los municipios, y ello al establecer en su artículo 45.3 que «*Los municipios tienen capacidad para ejercer su iniciativa en toda materia de interés local que no esté expresamente excluida de su competencia o atribuida a otras Administraciones por la legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma*».

3. CONCLUSIONES

En lo que se refiere al EACyL, debe afirmarse su amplitud en el ámbito de la determinación de los principios reguladores de la organización territorial local, pero con la objetiva dificultad que representa su plasmación real en una Co-

banismo y habitabilidad. 2. Régimen local. 3. Información turística. Ordenación y promoción turística. 4. Servicios sociales y asistencia social. Desarrollo comunitario e integración. Política de protección y atención a personas dependientes. Complementos de la seguridad social no contributiva. Voluntariado social. Políticas de atención a las personas y a los colectivos en situación de pobreza o necesidad social. 5. Inspección técnica de vehículos. 6. Patrimonio monumental, cultural, histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico y paisajístico en su ámbito territorial, y depósito legal de libros. 7. Actividades clasificadas. Parques acuáticos. Infracciones y sanciones. 8. Tutela, acogimiento y adopción de menores. 9. Deporte y ocio. Fomento y promoción de las actividades deportivas y de ocio. 10. Transportes terrestres. 11. Espectáculos públicos y actividades recreativas. 12. Agricultura, ganadería y pesca. Calidad, trazabilidad y condiciones de los productos agrícolas y ganaderos y de los productos alimenticios que de ellos se derivan. 13. Ordenación del territorio, incluyendo el litoral. 14. Artesanía. Fomento de la competitividad, la capacitación y el desarrollo de las empresas artesanas. Promoción de productos artesanales. Creación de canales de comercialización. 15. Carreteras y caminos. 16. Juventud. Diseño y aplicación de políticas, planes y programas destinados a la juventud. 17. Caza. Regulación, vigilancia y aprovechamiento de los recursos cinegéticos. 18. Cultura. Actividades artísticas y culturales. Fomento y difusión de la creación y la producción teatral, musical, cinematográfica y audiovisual, literaria, de danza y de artes combinadas. Promoción y animación socio-cultural. 19. Museos y archivos y bibliotecas de titularidad autonómica, en su ámbito territorial. Conservatorios de música, servicios de bellas artes, hemerotecas e instituciones similares, de ámbito insular. 20. Políticas de género. Conciliación de la vida familiar y laboral. Mujer. A la entrada en vigor del presente Estatuto de Autonomía se transferirán las competencias atribuidas como propias a los Consejos Insulares, mediante Decreto de traspaso acordado en Comisión Mixta de Transferencias».

Santiago A. Bello Paredes

munidad Autónoma con más de 2.200 municipios y otras tantas entidades locales menores.

En lo que se refiere al resto de Estatutos de Autonomía, puede afirmarse que se cumplen razonablemente las expectativas que las entidades locales pudieron tener sobre el resultado de este proceso de reforma estatutaria; así, se han establecido órganos de colaboración interadministrativa, se han refrendado los principios fundamentales del régimen local aunque, en materia competencial, se ha optado de forma general por el modelo de la LBRL, que difiere al legislador sectorial la determinación concreta del conjunto de las competencias locales, lo que hasta ahora no ha funcionado correctamente en nuestro Derecho, ni en el ámbito estatal ni en el autonómico.

BIBLIOGRAFÍA

- AJA FERNÁNDEZ, E.: «Las Comunidades Autónomas y la reforma del Senado». *RVAP*, núm. 35 (II), mayo-agosto de 1993.
- «Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva dirigida por RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y GARCÍA MEXÍA, P., *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*. Montecorvo, Madrid, 2003.
- ALBERTÍ ROVIRA, E.: «La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas». *Documentación Administrativa*, núms. 230-231, abril-septiembre de 1992.
- «Los convenios entre Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, núm. 240, octubre-diciembre de 1994.
- ALBI, F.: *La crisis del municipalismo*, Instituto de Administración Pública, Madrid, 1966.
- ARÉVALO GUTIÉRREZ, A.: «Las relaciones entre la Administración estatal, autonómica y local en el marco constitucional», en la obra colectiva dirigida por RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *La Administración pública española*, INAP, Madrid, 2002.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J.: «El principio de subsidiariedad y las Regiones europeas. Las Comunidades Autónomas», en la obra coordinada por él mismo

La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros, Civitas, Madrid, 1993.

BAÑO LEÓN, J.M.: «La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española», *REDC*, núm. 24, 1988.

BELLO PAREDES, S.A.: «La reserva de ley en el ámbito sancionador local, ¿estamos ante el comienzo del fin de una larga disputa?», *REAL*, núms. 286-287, mayo-diciembre de 2001.

- *Las Ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*. INAP-Universidad de Burgos, Madrid, 2002.
- *Las Entidades locales, retos y perspectivas*, Jurisoft, Burgos, 2002.
- «La cooperación económica», *Revista Jurídica de Castilla y León*, número extraordinario sobre *Pacto Local*, octubre de 2006.

BELLO PAREDES, S.A. y MEDINA ARNÁIZ, T.: «Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Castilla y León con el resto de entidades jurídico-públicas de carácter territorial: Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales», en *Derecho Público de Castilla y León*, Junta de Castilla y León-Lex Nova, Valladolid, 2008.

BIGLINO CAMPOS, P.: «La lealtad constitucional en el Estado de las Autonomías», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. extraordinario 25 años de *Constitución*, enero de 2004.

CALONGE VELÁZQUEZ, A.: «Organización territorial de la Comunidad Autónoma», *Derecho público de Castilla y León*, Junta de Castilla y León-Lex Nova, Valladolid, 2008.

CÁMARA VILLAR, G.: «El principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *Desarrollo del principio de colaboración en el Estado de las autonomías*, coordinada por CARRETERO ESPINOSA DE LOS MONTEROS, C., Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2004.

- «El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 1, enero-junio de 2004.

Santiago A. Bello Paredes

- CRUZ VILLALÓN, P.: «La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación», en la obra coordinada por CANO BUESO, J. *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*. Parlamento de Andalucía-Tecnos, Madrid, 1990.
- FANLO LORAS, A.: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R.: *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*. Marcial Pons, Madrid, 2000.
- FONT I LLOVET, T.: «El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía», en *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, FONT I LLOVET, T.; VELASCO CABALLERO, F. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006,
- GONZÁLEZ ENCINAR, J.J.: *El Estado Unitario-Federal. La autonomía como principio estructural del Estado*, Tecnos, Madrid, 1985.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I.: *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2006.
- LEGUINA VILLA, J.Á.: «La reforma del Senado y los hechos diferenciales», *RAP* núm. 143, mayo-agosto de 1997.
- LINDE PANIAGUA, E.: *La coordinación de las Administraciones Públicas en la Constitución española de 1978*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1981.
- LLISET BORRELL, F.: «Los convenios interadministrativos de los entes locales», *REDA*, núm. 67, julio-septiembre de 1990.
- MARTÍN HUERTA, P.: *Los convenios interadministrativos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2000.
- MARTÍN MATEO, R.: «La Autonomía local y el sistema normativo español», *RAP*, núm. 94, 1981.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: «El Senado de la España vertebrada», *REDC*, núm. 49, enero-abril de 1997.
- «Cooperación y subsidiariedad intermunicipal», *REALA*, núm. 302, septiembre-diciembre de 2006.

- MENÉNDEZ REXACH, Á.: «La cooperación ¿un concepto jurídico?», *Documentación Administrativa*, núm. 240, octubre-diciembre de 1994.
- MORALES ARROYO, J.M.^a y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F.J.: «Un intento de territorialización del Senado: la Comisión General de las Comunidades Autónomas», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 20, 1994.
- MORELL OCAÑA, L.: «Una teoría de la cooperación», *Documentación Administrativa*, núm. 240, octubre-diciembre de 1994.
- PALLARÉS SERRANO, A.: «El concepto de coordinación en nuestro ordenamiento jurídico: diferenciación con el concepto de cooperación y colaboración y relación con el concepto de integración», *REDA*, núm. 131, julio-septiembre de 2006.
- PAREJO ALFONSO, L.: *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981.
- PENDAS DÍAZ, B. y MARTÍNEZ SANTA MARÍA, P.: «El Senado como “cámara de representación territorial”. La reforma del Senado», en la obra colectiva dirigida por RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y GARCÍA MEXÍA, P. *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Montecorvo, Madrid, 2003.
- PUNSET BLANCO, R.: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987.
- «La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución», *REDC*, núm. 37, enero-abril de 1993.
- RIPOLLÉS SERRANO, M.^a R.: «La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías», *REDC*, núm. 37, enero-abril de 1993, pp. 91 a 126.
- «Breve nota sobre la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado», *Anuario jurídico de La Rioja*, 2002 (8): 11-17.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: *La autonomía local, antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madrid, 1990.
- «La coordinación administrativa como concepto jurídico», *Documentación Administrativa*, núms. 230-231, abril-septiembre de 1992.

Santiago A. Bello Paredes

- SEIJAS VILLADANGOS, M.^a E.: «Estado, soberanía, nación y nacionalidades, demasiados factores para una sola ecuación. Revisión de estas categorías a la luz de las reformas constitucional y estatutarias en España», en el monográfico *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, publicado por la Revista Jurídica de Castilla y León, Junta de Castilla y León, 2003.
- SOSA WAGNER, F.: «Administración local», *Derecho Público de Castilla y León*, Junta de Castilla y León-Lex Nova, Valladolid, 2008.
- TAJADURA TEJADA, J.: «El artículo 145 de la Constitución española: los convenios y acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 21, enero-junio de 1996.
- *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada, 2000.
- TRUJILLO FERNÁNDEZ, G.: «Sobre los fundamentos constitucionales de la participación de las Comunidades Autónomas en las estructuras centrales del Estado», en la obra colectiva coordinada por PÉREZ CALVO, A., *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Madrid, 1997.