

El renacer de una vieja polémica en España: la interiorización de los gobiernos locales en las comunidades autónomas (*)

Alfredo Galán Galán

Abstract

Il processo di riforma degli statuti delle comunità autonome spagnole, iniziato nel 2006 e ancora non concluso nella maggior parte di esse, ha fatto rinascere una vecchia questione: la possibilità di “regionalizzare” l’ordinamento degli enti locali. In fondo, ciò che viene messo in discussione è, in concreto, il modello di relazione tra il livello di governo locale e quello regionale. In tale ambito, l’articolo analizza la legittimità costituzionale, il significato e gli effetti di questa regionalizzazione dell’ordinamento locale, o, per meglio dire (secondo la terminologia più utilizzata attualmente), della “incorporazione” nell’ordinamento delle comunità autonome degli enti locali. Al dibattito dottrinale è venuta di recente ad aggiungersi una sentenza, assai dibattuta, del Tribunale costituzionale spagnolo adottata in occasione dell’esame della legittimità costituzionale dello Statuto di autonomia della Catalogna.

(*) Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación DER2009-14265-C02-01, cuyo investigador principal es el Dr. Alfredo Galán Galán.

Las abreviaturas utilizadas son las siguientes:

- CE: Constitución Española de 1978.
- EAAR: Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.
- EAC: Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- EACA: Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias.
- EACyL: Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
- EAIB: Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.
- FJ: fundamento jurídico.
- STC: sentencia del Tribunal Constitucional.

1. Introducción

Constituye el objeto de este trabajo el análisis de la forma como se articulan los gobiernos locales con las comunidades autónomas en España. El proceso de reforma de los estatutos de autonomía de estas comunidades autónomas, iniciado en 2006 y todavía no concluido para la mayoría de ellas, ha hecho renacer lo que es ya una vieja polémica entre nosotros: la posibilidad de regionalizar el régimen local o, utilizando la terminología más habitual, de llevar a cabo la interiorización autonómica de los entes locales. La finalidad que persigue este artículo es, por tanto, describir el estado actual de la discusión, intentando clarificar los términos del debate, y proponer algunas vías de reflexión.

2. El modelo constitucional de organización territorial del poder público: la existencia de tres niveles de gobierno

La Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) ha optado por un modelo de Estado descentralizado (art. 2¹ y título VIII² CE). Ello supone una distribución del poder público desde un punto de vista territorial. Dicho de otra manera: una descentralización territorial del poder público.

En concreto, el modelo constitucional de Estado distribuye el poder público en tres niveles territoriales de gobierno: el nivel estatal, el nivel intermedio (regional o autonómico) y el nivel local.

La necesidad constitucional de los tres niveles de gobierno indicados tiene su reflejo en lo dispuesto en el art. 137 CE: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan”.

Es verdad que en el precepto constitucional transcrito el “Estado” no aparece como un nivel de gobierno más, sino como el resultado de la suma de los otros niveles. Pero tal cosa debe imputarse, según

(1) El art. 2 CE, después de afirmar la “indisoluble unidad de la nación española”, añade que “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

(2) En el título VIII de la Constitución, que lleva por rúbrica “De la organización territorial del Estado”, se regulan la “administración local” (capítulo II) y las “comunidades autónomas” (capítulo III).

ha afirmado el Tribunal Constitucional, a la “utilización claramente anfibiológica” que hace la Constitución del término “Estado”, lo que “puede originar algún equívoco”. El legislador constituyente, en efecto, ha empleado esa palabra con dos significados distintos: en sentido amplio, que engloba la totalidad de los poderes públicos; y en sentido estricto, limitándose al conjunto de las instituciones generales o centrales³. Esta doctrina constitucional arranca con la temprana STC 32/1981, de 24 de julio:

Es obvio, para comenzar, que el término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibiológica. En ocasiones (así artículos 1, 56, 137 y en la propia rúbrica de su título VIII, por mencionar sólo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (así en los artículos 3.1, 149, 150) por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las comunidades autónomas y otros entes locales autónomos. Esta contraposición que puede originar algún equívoco no puede hacer olvidar, sin embargo, que la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y que, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad (FJ 5).

Esta misma idea se reitera en la posterior STC 56/1990, de 29 de marzo, en los siguientes términos:

Hay que recordar, en primer lugar, que el concepto “Estado” posee una naturaleza equívoca por cuanto puede usarse en distintos sentidos y, en concreto, bien como equivalente al conjunto de los poderes públicos, bien limitándose al conjunto de las instituciones “centrales”, o de ámbito nacional, en oposición a las comunidades autónomas (FJ 7c).

(3) Es de interés recordar, en este punto, con todas las matizaciones que sean precisas, la discusión de la doctrina germánica acerca de la concepción del Estado federal integrado por dos miembros (bimembre: estados federados y federación) o tres miembros (trimembre: estados federados, federación y estado global). Un análisis de ambas tesis, con exposición de sus principales valedores y de la evolución mantenida por el Tribunal Constitucional alemán, en E. ALBERTÍ ROVIRA, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 64-67.

Doctrina constitucional que llega hasta nuestros días. Así, en la muy reciente STC 31/2010, de 28 de junio, se recuerda “la ambigüedad del término ‘Estado’” dadas sus dos acepciones posibles (FJ 13). Como novedad, sin embargo, se sostiene aquí que las denominaciones más apropiadas son las de “Estado español” para referirse al Estado en sentido amplio y de “Estado central” para aludirlo en sentido estricto:

El Estado, en su acepción más amplia, esto es, como Estado español erigido por la Constitución Española, que comprende a todas las comunidades autónomas en las que aquél territorialmente se organiza (por todas STC 12/1985, de 30 de enero, FJ 3) y no únicamente al que con mayor propiedad ha de denominarse “Estado central”, con el que el Estado español no se confunde en absoluto, sino que lo incluye para formar, en unión de las comunidades autónomas, el Estado en su conjunto.

Y añade a continuación que:

A esta acepción amplia de “Estado” se contraponen la de “Estado central”, como concepto en el que sólo se comprenden las instituciones centrales o generales del Estado, con exclusión de las instituciones autonómicas (FJ 13).

Más clara, en este sentido, resulta la redacción del art. 114 de la Constitución Italiana: “La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato”. En este caso, en efecto, se visualiza mejor que el “todo” (la República) está compuesta por tres niveles de gobierno distintos: el nivel estatal (el Estado), el nivel intermedio (las regiones) y el nivel local (los municipios, las provincias y las áreas metropolitanas).

No nos cabe duda, por lo tanto, que también el legislador constituyente español ha querido establecer un modelo de división territorial del poder en tres niveles. Así lo ha afirmado nuestra jurisprudencia constitucional. De entrada, el Tribunal Constitucional ha destacado reiteradamente el carácter compuesto del Estado desde el punto de vista territorial. De esta manera, ha afirmado que la Constitución maneja una “concepción amplia y compleja del Estado”⁴ o bien una

(4) STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ 3).

“concepción del Estado como organización compleja”⁵; que estamos ante una “institución compleja”⁶; que la nuestra es una “forma compuesta del Estado”⁷; o que el Estado tiene una “estructura interna plural o compuesta”⁸. Dando después un paso más, ese mismo Tribunal Constitucional añade que de la Constitución se deriva una distribución vertical del poder público entre el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales. Con gran claridad se afirma, por ejemplo, en la STC 32/1981, de 28 de julio:

La Constitución prefigura (...) una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las comunidades autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito (FJ 3).

De lo dicho se deduce, en nuestra opinión, la existencia de una suerte de reserva constitucional de poder local. La Constitución, en efecto, garantiza que una parte del poder público debe necesariamente residenciarse en el nivel local, esto es, debe corresponder a las entidades locales. La concreción del contenido de lo reservado, sin embargo, compete al legislador infraconstitucional (tanto al ordinario como, especialmente ahora, tras los últimos procesos de reforma, al estatutario).

3. La relación del nivel local con los dos niveles de gobierno territorialmente superiores

No ha costado un gran esfuerzo al Tribunal Constitucional responder al interrogante de como se articulan los niveles de gobierno central e intermedio, es decir, el Estado y las comunidades autónomas. Su posición puede resumirse del siguiente modo: las comunidades autónomas son Estado, en el sentido amplio del término⁹, y, en cambio, son

(5) STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ 9).

(6) STC 29/1981, de 24 de julio (FJ 5).

(7) STC 35/1982, de 14 de junio (FJ 2).

(8) STC 225/1993, de 8 de julio (FJ 5a).

(9) La STC 32/1983, de 28 de abril, partiendo del carácter anfibiológico que tiene en la

algo distinto y contrapuesto al Estado entendido en sentido estricto¹⁰. Esta idea, según la cual la comunidad autónoma es también Estado (en sentido amplio), ha sido recogida expresamente en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña¹¹ (en adelante, EAC). En su art. 3.1, bajo la rúbrica de “Marco político”, se afirma de modo expreso que las relaciones de la Generalitat con el Estado se rigen “por el principio general según el cual la Generalitat es Estado”¹².

La STC 31/2010, de 28 de junio, ha tenido ocasión de pronunciarse, precisamente, sobre este precepto estatutario. En lo que ahora nos interesa, ha confirmado que la Generalitat es Estado, entendida esta expresión en sentido amplio. En efecto, después de constatar la ambigüedad del término “Estado” en la Constitución, y de distinguir su acepción amplia (“Estado español”) y estricta (“Estado central”), sostiene lo siguiente:

No en vano el art. 152.1 CE atribuye a los presidentes de las comunidades autónomas como la de Cataluña la representación ordinaria del Estado en su territorio, pues la Generalitat es, con perfecta propiedad, Estado; y con igual

Constitución el término Estado, sostiene, aunque con una redacción poco afortunada y con el carácter de *obiter dicta*, que las comunidades autónomas también son *lato sensu* órganos del Estado, esto es, en su acepción más amplia: “El Estado [en su sentido estricto] es un ente complejo que consiste en una pluralidad de órganos, y aunque en determinados aspectos actúa como una unidad y como tal constituye una persona jurídica, reparte o distribuye entre sus distintos órganos las también distintas funciones a cumplir, de modo tal que puede no ser indiferente que una competencia estatal (entendiendo la expresión en este contexto como aquella atribuida por el bloque normativo constitucional al Estado en sus órganos centrales y no a tal o a cual comunidad autónoma, *que por cierto también son, 'lato sensu' órganos del Estado*) sea ejercida por cualquiera de los órganos centrales del Estado, sino que la naturaleza misma de la competencia en cada caso discutida puede implicar que deba ser ejercida por un órgano del Estado y, en principio, sólo por él” (FJ 1). (La cursiva es nuestra).

(10) La STC 56/1990, de 29 de marzo, al precisar lo que debe entenderse por “Estado” en sentido estricto, advierte que este término debe utilizarse: “limitándose al conjunto de las instituciones ‘centrales’, o de ámbito nacional, *en oposición a las comunidades autónomas*” (FJ 7c). (La cursiva es nuestra).

(11) Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

(12) Art. 3.1 EAC: “Las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad”.

título, en el ámbito de sus respectivas competencias, que el “Estado central”, como concepto en el que sólo se comprenden las instituciones centrales o generales del Estado, con exclusión de las instituciones autonómicas (FJ 13).

Mucho más polémica ha resultado, en cambio, la relación entre el nivel local y los otros dos niveles de gobierno territorialmente superiores. En otras palabras: la articulación entre los entes locales, por un lado, y la comunidad autónoma y el Estado, por el otro. En el fondo, lo que se discute es si las entidades locales son Estado, son comunidad autónoma, son ambas cosas a la vez o no son ninguna de ellas sino algo distinto.

Desde la aprobación de la Constitución, con la previsión primero y la creación después de las comunidades autónomas, la discusión se ha centrado principalmente en torno a las dos tesis que, de manera muy resumida, pasamos a exponer a continuación.

La primera de ellas ha sido bautizada muy gráficamente como “tesis de las tres patas”. Esta tesis sostiene la sustantividad propia del nivel local de gobierno, no interiorizado en ningún otro. Sustantividad que vendría garantizada por el reconocimiento constitucional (y ahora también estatutario) de la autonomía local. Para esta concepción, en consecuencia, el Estado entendido en sentido amplio se asienta sobre tres patas separadas: el Estado (en sentido estricto), las comunidades autónomas y las entidades locales¹³.

En liza con ella se encuentra la habitualmente denominada “tesis de la interiorización autonómica” del régimen local (o de los gobiernos locales)¹⁴. Siguiendo el modelo propio de los estados federales, se conciben aquí los entes locales como parte integrante del nivel in-

(13) L. ORTEGA ÁLVAREZ, *La interiorización autonómica del régimen local*, en *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 53. Sostiene este autor, en efecto, en la página citada, que la mayoría de la doctrina, la legislación y la propia jurisprudencia constitucional: “han detectado o elaborado, como una de las principales peculiaridades de nuestro modelo constitucional de descentralización política, las denominadas ‘tres patas’ (Estado-comunidades autónomas-entes locales) en las que se asienta el funcionamiento y la organización territorial del Estado en su conjunto”.

(14) Sobre la polémica entre estas dos tesis pueden verse los trabajos de los profesores Tomás Font i Llovet, Francisco Velasco Caballero y Luís Ortega Álvarez contenidos en la ya citada obra *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*.

termedio o regional de gobierno. En la terminología más usual: los gobiernos locales están “interiorizados” en la comunidad autónoma. De este modo, puede afirmarse que lo local es una cuestión “intracomunitaria”, esto es, solamente del interés de la comunidad autónoma. Lo que conduce a afirmar, siguiendo la imagen gráfica de la tesis anterior, que el Estado en sentido amplio se apoya únicamente sobre dos patas: el Estado en sentido estricto y las comunidades autónomas. En el bien entendido de que esta segunda pata incluye en su interior a las entidades locales.

Las consecuencias prácticas de mantener una u otra tesis son muchas. Sin detenernos ahora en ello, dejamos apuntado solamente su relevancia en el ámbito de las relaciones interadministrativas y del reparto de competencias sobre la materia régimen local.

En efecto, para la primera de las tesis, los gobiernos locales pueden relacionarse directamente y con normalidad tanto con el Estado como con la comunidad autónoma correspondiente. Mientras que para la segunda tesis, esas relaciones solamente son posibles, al menos tendencialmente, con la comunidad autónoma. En este segundo caso, pues, no cabría una relación directa del Estado con las entidades locales, sino que estaría siempre mediatizada por la presencia de la comunidad autónoma: el Estado se relaciona con la comunidad autónoma y luego, en aplicación de sus propios criterios, la comunidad se relaciona con sus gobiernos locales. Idea esta de gran importancia si pensamos, por ejemplo, en la posibilidad de que el Estado decida atribuir sus competencias propias a los entes locales o bien poner en marcha nuevas vías de financiación local (subvenciones).

La elección entre las dos tesis expuestas, en segundo lugar, tiene también relevancia a la hora de atribuir la competencia sobre la materia régimen local. Partiendo del hecho de que los gobiernos locales no tienen atribuida potestad legislativa, la competencia legislativa en esta materia debe ser atribuida al Estado o a la comunidad autónoma. Pues bien, la primera de las tesis mantiene la existencia de una compartición de la competencia entre esos dos sujetos. Mientras que la segunda tesis, al entender que estamos ante una cuestión “intracomunitaria”, defenderá la atribución en exclusiva de la competencia, al menos tendencialmente, a la comunidad autónoma. Sobre ello volveremos más adelante.

El Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de posicionarse en relación con esta controvertida cuestión. Y lo hizo de manera muy temprana en su STC 84/1982, de 23 de diciembre. Sostiene esta Sentencia que, a pesar de que los estatutos de autonomía hayan podido atribuir competencia exclusiva a la comunidad autónoma sobre la materia “régimen local”, en realidad lo que existe sobre ella es una competencia compartida (“actividad concurrente”), de manera que al Estado le corresponde el establecimiento de las bases (legislación básica) y a la comunidad autónoma el desarrollo de las bases (legislación de desarrollo) y la ejecución. Y ello por la razón de que la Constitución, en su art. 149.1.18, reserva al Estado la competencia para el establecimiento de las bases sobre el “régimen jurídico de las Administraciones públicas”. Entiende el Tribunal Constitucional que la materia “régimen local” debe subsumirse, como parte de su contenido, dentro de la más genérica materia “régimen jurídico de las Administraciones públicas”. Todo este razonamiento conduce al Tribunal a afirmar, acuñando una expresión que tendrá gran éxito en nuestro país, el “carácter bifronte” del régimen local. Carácter que – en palabras de la Sentencia indicada – impide calificar de forma unívoca el régimen jurídico de los gobiernos locales como “intracomunitario” o “extracomunitario”:

Algunas comunidades autónomas y, entre ellas, la de Cataluña, han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local (art. 9.8. del EAC) y, en consecuencia, es a ella a la que corresponde la regulación mediante Ley del Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de su territorio (art. 5 del EAC). Esta Ley debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las corporaciones locales, aun en aquellas comunidades autónomas que, como la catalana, asumen el *maximum* de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las comunidades autónomas. Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas comunidades autónomas (...) hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como “intracomunitario” o “extracomunitario” (FJ 4)¹⁵.

(15) Las referencias de la Sentencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña deben entenderse hechas al Estatuto de 1979 (Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre).

Esta doctrina del “carácter bifronte” del régimen local ha sido mantenida ininterrumpidamente por el Tribunal Constitucional hasta la actualidad. A pesar de los cambios producidos en los textos estatutarios de las comunidades autónomas. Ejemplo de ello es la reciente STC 31/2010, de 28 de junio, dictada como consecuencia de la impugnación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Se sostiene en el recurso de inconstitucionalidad, que dio lugar a la citada Sentencia, que la finalidad perseguida con la novedad que supone la introducción de una regulación sustantiva o institucional de los gobiernos locales en el propio texto estatutario y, además, con el incremento de las competencias de la Generalitat sobre régimen local, no es otra que desplazar la legislación básica estatal de régimen local e impedir el ejercicio por el Estado de su competencia en dicha materia. En última instancia – se argumenta – lo que se pretende es la interiorización regional del gobierno local, con la consiguiente terminación de su tradicional carácter bifronte.

Lo cierto es que esta Sentencia no da la razón a los recurrentes en este punto. Pero la fundamentación en la que sustenta su posición de seguro que no complace a la parte recurrida. Parte el Tribunal Constitucional, en el FJ 36 de su Sentencia, de la afirmación de que la regulación estatutaria debe respetar “en todo caso” y “como es obvio” la competencia estatal en materia de régimen local. Y considera que esta competencia es la que se deriva directamente del art. 149.1.18 CE. Por lo tanto, el Tribunal sigue manteniendo la interpretación que de este precepto constitucional viene realizando desde 1982. Recuerda así que la materia “régimen local” forma parte de la más amplia materia “régimen jurídico de las Administraciones públicas” y que, por consiguiente, corresponde al Estado la aprobación de la legislación básica. De todo ello concluye la Sentencia que la nueva regulación estatutaria no impide el ejercicio de la competencia estatal en materia de régimen local (*ex* art. 149.1.18 CE) que, de este modo, sigue manteniendo su carácter bifronte (idea que se reitera posteriormente, en el FJ 100). La consecuencia, explicitada por el Tribunal, es que el Estado puede mantener relaciones directas con los entes locales catalanes. Esto último sin perjuicio de que, como recuerda con cita de su propia jurisprudencia anterior (en concreto, el FJ 3 de la STC 331/1993, de 12

de noviembre), los entes locales puedan mantener una “relación más natural e intensa” con la comunidad autónoma¹⁶.

4. El resurgir de la polémica: la interiorización estatutaria del régimen local en el nivel autonómico

Como estamos viendo, la posibilidad de interiorizar el régimen local en el nivel autonómico no constituye un debate nuevo, sino que se remonta a la creación misma de las comunidades autónomas. Pero es cierto que ha resurgido ahora con fuerza, con ocasión del proceso de reforma de los estatutos de autonomía¹⁷.

Existe una creencia generalizada, en efecto, de que los textos estatutarios modificados llevan a cabo una mayor “interiorización” autonómica de las entidades locales. Característica que parece que puede predicarse, sobre todo, del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Será este último Estatuto el que tomemos principalmente como re-

(16) Conviene advertir, ya en este momento inicial, la existencia de notables diferencias entre el modelo español y el modelo italiano en relación con la atribución de competencias sobre los gobiernos locales. En este sentido, puede compararse la descripción objeto de este trabajo con las aportaciones que, especialmente al hilo de la explicación de la reforma de la Constitución Italiana de 2001, se contienen en el artículo de G. GARDINI, *Dalla “questione meridionale” alla “questione settentrionale”: l’amministrazione regionale in cerca di identità*, publicado en este mismo número de la Revista. Por lo demás, la distribución de competencias sobre los gobiernos locales en Italia, entre el Estado y las regiones, es una cuestión a la que ha prestado últimamente atención la doctrina española. Puede ser de interés al lector italiano, para comprobar el diagnóstico y la valoración que allí se realizan, la consulta de las siguientes obras. De entrada, el amplio y profundo estudio de L. MEDINA ALCOZ, *La distribución de competencias sobre entes locales en la República Italiana*, en *Anuario del Gobierno Local 2009* (dirs. T. FONT I LOVET y A. GALÁN GALÁN), Barcelona, Instituto de Derecho Público-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, pp. 303-363. Y, además, el libro colectivo F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Barcelona, Instituto de Estudios Autonómicos, 2010, especialmente pp. 216-229 y 503-524. Esta última publicación está disponible on line en la siguiente dirección: www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/ctA_12.pdf.

(17) La “posibilidad” de interiorizar, en el presente trabajo, debe entenderse como la “constitucionalidad” de esta opción. No entramos aquí, por lo tanto, en su valoración con criterios de oportunidad y no de legalidad constitucional. Sobre la “inoportunidad e inconveniencia” de llevar a cabo la interiorización autonómica del régimen local puede verse L. ORTEGA ÁLVAREZ, *La interiorización autonómica del régimen local*, en *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 53-57.

ferencia, en tanto que la regulación que contiene está en el origen del debate actual sobre esta cuestión. Habremos de tomar muy en consideración, por lo demás, la reciente STC 31/2010, de 28 de junio, dictada en relación con el Estatuto catalán y que incide en el tema que nos ocupa. Como se afirma en esta Sentencia, en ella han debido tratarse cuestiones de gran importancia “para la definición del modelo constitucional de distribución territorial del poder público” (FJ 1)¹⁸.

4.1. *Las dos presuntas clases de interiorización: institucional y competencial*

La lectura del nuevo Estatuto catalán da pie a sostener, al menos en un principio, la existencia de dos clases de interiorización de los gobiernos locales en el nivel autonómico: una institucional y otra competencial. Quede claro, en todo caso, la existencia de una estrecha vinculación entre ambas modalidades. Incluso es posible, como luego se indicará, que no exista una diferencia real entre ellas, debiéndose identificar la primera con la segunda.

La interiorización institucional no es otra cosa que la interiorización de las entidades locales en el ámbito institucional autonómico. Dicho de otra manera, la calificación de las entidades locales como instituciones autonómicas, esto es, como instituciones propias de la comunidad autónoma.

Esta clase de interiorización no parece que sea susceptible de admitir gradaciones: o bien no existe o bien, si existe, será total. Las entidades locales pueden ser o no ser instituciones autonómicas. Lo que resultaría difícil de entender es que lo fueran sólo parcialmente.

Debe advertirse que esta modalidad de interiorización toma en consi-

(18) La STC 31/2010, de 28 de junio, ha sido dictada por el Pleno del Tribunal Constitucional como consecuencia de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por 99 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados. El objeto de este recurso es un gran número de preceptos estatuarios, algunos de ellos de gran relevancia. Como se afirma en el primer párrafo del primer fundamento jurídico de la Sentencia: “El recurso de inconstitucionalidad que ha de resolverse en este procedimiento es el primero con el que se impugna *in extenso* la reforma de un estatuto de autonomía, planteándose cuestiones de la mayor relevancia y trascendencia para la definición del modelo constitucional de distribución territorial del poder público”.

deración la entidad local precisamente en esta condición de entidad local. No es relevante a estos efectos, por tanto, el hecho de que *otra dimensión* de un tipo de entidad local consista en ser una división territorial de la comunidad autónoma para la prestación de sus servicios. La previsión estatutaria de esa otra dimensión no supone la interiorización autonómica de la entidad local, puesto que no es en esta condición que es contemplada. Así sucede en algunos de los Estatutos de Autonomía¹⁹:

a) En el Estatuto de Cataluña respecto a la veguería. Según dispone expresamente, además de entidad local, “la veguería también es la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización de sus servicios” (art. 90.1 EAC).

b) En el Estatuto de las Illes Balears en relación con los consejos insulares. Además de ser las instituciones de gobierno de cada una de las islas, “también son instituciones de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares” (art. 61.3 EAIB²⁰).

c) En el Estatuto de Castilla y León respecto a la comarca y la provincia. Además de su reconocimiento expreso como entidades locales, la norma estatutaria afirma, en primer lugar, que la comarca “podrá ser también circunscripción administrativa de la Junta de Castilla y León para el cumplimiento de sus fines” (art. 46.1 EACyL²¹). Y, añade posteriormente, que la provincia “constituye también división territorial para el cumplimiento de los fines de la comunidad autónoma”²².

(19) Estas previsiones estatutarias son similares a la contenida en el art. 141.1 CE en relación con la provincia. Según este precepto constitucional, en efecto, la provincia goza de una doble dimensión: “es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios”, pero también es una “división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado”.

(20) Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

(21) Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

(22) El Estatuto de la Comunidad Valenciana recoge singularmente el supuesto en el que la provincia ejerza, por delegación, competencias de la Comunidad Autónoma, afirmando que, en ese caso, actuarán “como instituciones” de dicha Comunidad: “las diputaciones provinciales actuarán como instituciones de la Generalitat y estarán sometidas a la legislación, reglamentación e inspección de ésta, en tanto que se ejecutan competencias delegadas por la misma” (art. 66.4, párrafo 1, EAV).

d) Y, muy especialmente, en el Estatuto de Canarias respecto a los cabildos insulares. Además de su reconocimiento como órgano de gobierno y administración de la entidad local “isla”, el art. 23.5 EACA²³ expresamente los califica de instituciones de la comunidad autónoma: “Los cabildos insulares, en cuanto instituciones de la comunidad autónoma, asumen en cada isla la representación ordinaria del gobierno de la administración autónoma y ejecutan en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, en los términos que establezca la ley”²⁴.

La interiorización competencial, por su parte, consiste en la interiorización de la materia régimen local dentro del ámbito competencial autonómico. En otras palabras, en la atribución a la comunidad autónoma de la competencia sobre los gobiernos locales.

A diferencia de la modalidad anterior, esta segunda clase de interiorización sí que parece admitir gradaciones: habrá un grado mayor de interiorización autonómica cuanto mayor sea la atribución competencial a la comunidad autónoma en esta materia. De este modo, únicamente cabrá afirmar la existencia de una interiorización total, cuando toda la competencia corresponda a la comunidad y, consecuentemente, nada se deje al Estado.

4.2. La interiorización institucional en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña

La novedad del nuevo Estatuto catalán es su expresa afirmación de que las entidades locales catalanas forman parte del llamado “sistema institucional de la Generalitat”. Esta integración permitiría sostener la configuración de las entidades locales como “instituciones” de ese “sistema institucional de la Generalitat”, por tanto, como instituciones de la Generalitat y, en definitiva, como instituciones autonómicas.

(23) Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias.

(24) La ley a la que se remite el precepto estatutario es la Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. En su art. 5.2 se afirma: “Los cabildos insulares son, simultáneamente, órganos de gobierno y administración de cada isla e instituciones de la comunidad autónoma”. Y se añade en el art. 5.4: “En cuanto instituciones de la comunidad autónoma, los cabildos ejercen competencias y prestan servicios de aquella de forma descentralizada, en los términos de la presente ley”.

4.2.1. *Argumentos estatutarios para sostener la interiorización institucional*

El texto estatutario catalán ofrece sólidos argumentos para defender que esta interiorización institucional es consciente y voluntariamente querida. Hasta cinco anclajes cabe encontrar en él.

El principal apoyo se encuentra en el art. 2 EAC. De entrada, define la Generalitat como un “sistema institucional”²⁵. Y después determina las instituciones que integran la Generalitat (ese “sistema institucional”). En orden a esta determinación, se distinguen dos clases de instituciones. En primer lugar, forman parte de la Generalitat las instituciones de nivel autonómico²⁶. Pero, en segundo término, también lo hacen las entidades locales catalanas. En este último caso, sin embargo, el precepto estatutario añade dos precisiones respecto a la forma de su integración en el sistema institucional de la Generalitat: lo harán sin perjuicio de su autonomía y como entes en los que la Generalitat se organiza territorialmente²⁷.

Los tres siguientes argumentos favorables a la interiorización institucional son de carácter sistemático. De entrada, la rúbrica del mencionado art. 2 EAC: “La Generalitat”. Como acabamos de ver, los entes locales son el objeto de regulación del apartado tercero de este artículo. Prueba clara, por tanto, de que son considerados parte integrante de la Generalitat. El segundo argumento es el hecho de que el Estatuto contenga la regulación sustantiva del gobierno local dentro del título dedicado a las instituciones de la Generalitat²⁸. Una interpretación

(25) Art. 2.1 EAC: “La Generalitat es el sistema institucional en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña”.

(26) Art. 2.2 EAC: “La Generalitat está integrada por el Parlamento, la Presidencia de la Generalitat, el Gobierno y las demás instituciones que establece el capítulo V del título II”. Estas “demás instituciones” son las “otras instituciones de la Generalitat” que, en efecto, se recogen en el mencionado capítulo V y que son las siguientes: el Consejo de Garantías Estatutarias, el Síndic de Greuges (Síndico de Agravios), la Sindicatura de Cuentas y el Consejo Audiovisual de Cataluña.

(27) Art. 2.3 EAC: “Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen integran también el sistema institucional de la Generalitat, como entes en los que ésta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía”.

(28) Capítulo VI (“El gobierno local”) del título II (“De las instituciones”) EAC.

sistemática permite concluir que los “gobiernos locales” son también “instituciones”. Y, en tercer lugar, el hecho de que contenga igualmente la regulación de las haciendas locales dentro del título dedicado a la financiación de la Generalitat²⁹. Ese mismo tipo de interpretación conduciría a entender que los gobiernos locales son parte de la Generalitat.

El quinto y último de los argumentos que permiten sostener que el Estatuto catalán ha llevado a cabo una interiorización institucional toma como base el reconocimiento de los derechos históricos de su art. 5. Según este precepto, en efecto, de los derechos históricos del pueblo catalán, de sus instituciones seculares y de la tradición jurídica catalana se deriva “el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat” en relación con, entre otras cosas, “el sistema institucional en que se organiza la Generalitat”. Pues bien, tomando como sustento esta afirmación estatutaria, podría esgrimirse que parte de esa “singularidad” de la Generalitat, en su vertiente “institucional”, es la consideración de las entidades locales catalanas como instituciones pertenecientes al sistema institucional de la Generalitat³⁰.

4.2.2. Significado de la interiorización institucional

La interiorización institucional, según lo dispuesto en el nuevo Estatuto catalán, se traduce en la integración de las entidades locales catalanas en el sistema institucional de la Generalitat (art. 2.3 EAC). Es preciso, pues, indagar acerca del significado de dicha integración. Labor que puede acometerse complementariamente desde una perspectiva tanto negativa como positiva.

(29) Capítulo III (“Las haciendas de los gobiernos locales”) del título VI (“De la financiación de la Generalitat”) EAC.

(30) Art. 5 EAC: “El autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución, de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat con relación al derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat”.

4.2.2.1. *Interpretaciones constitucionalmente inviables*

Desde un punto de vista negativo, hay algunas interpretaciones que deben ser descartadas, por ser contrarias a la Constitución o, al menos, a lo dispuesto en el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña.

A) La pérdida de la condición de entidad local o de su autonomía

De entrada, la pertenencia de las entidades locales al sistema institucional de la Generalitat no puede suponer la pérdida para ellas de su condición de entidad local ni tampoco la autonomía que tienen constitucionalmente reconocida y garantizada. La interiorización autonómica, por tanto, no puede conllevar la desaparición de aquellos tipos de entidad local cuya existencia se garantice por la Constitución, ni tampoco su mantenimiento tan sólo en una dimensión o naturaleza distinta a la de ente local. Por otro lado, tampoco puede dar lugar a la eliminación de la autonomía local o bien a su menoscabo con vulneración del contenido mínimo constitucionalmente garantizado. Y todo ello por la sencilla razón de que la interpretación contraria no sería conforme con la Constitución. Hecho del que es consciente el legislador estatutario, que cierra el paso tajantemente a estos planteamientos desviados al establecer expresamente la cautela de que la integración de las “entidades locales” en el sistema institucional de la Generalitat debe hacerse “sin perjuicio de su autonomía” (art. 2.3 EAC). Queda claro, por tanto, que son “entidades locales” y, además, que conservan su autonomía.

El Tribunal Constitucional muy pronto cerró también la puerta a este tipo de interpretaciones. Así, en su ya citada STC 84/1982, de 23 de diciembre, después de afirmar el “carácter bifronte” del régimen local, añade que no es contradictorio con la naturaleza de los entes locales ser, además, elementos de la organización territorial de la comunidad autónoma, pero que por ello “no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la comunidad, aunque puedan cumplir también esta función”:

Algunas comunidades autónomas y, entre ellas, la de Cataluña, han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local (art. 9.8 del EAC) y, en consecuencia, es a ella a la que corresponde la regulación mediante Ley del Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de su territorio (art. 5

del EAC). Esta Ley debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, aun en aquellas comunidades autónomas que, como la catalana, asumen el maximum de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las comunidades autónomas. Este carácter bifronte, del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas comunidades autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como “intracomunitario” o “extracomunitario” no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo art. 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en comunidades autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse y si bien el grado superior de autonomía que es el propio de las comunidades les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la comunidad, aunque puedan cumplir también esta función (FJ 4)³¹.

B) La absorción de las Administraciones locales por la Administración autonómica

También debe ser descartada aquella otra interpretación que entienda la interiorización como la absorción de las Administraciones locales por la Administración autonómica, de manera tal que quede ésta última como la única en el territorio autonómico. La lectura del Estatuto catalán ya proporciona prueba de ello. Es cierto que su art. 71.1 atribuye a la Administración de la Generalitat “la condición de administración ordinaria”, pero añade seguidamente que “sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Administración local”.

La disposición adicional sexta EAC insiste en la calificación de la Administración de la Generalitat como “Administración ordinaria”. En esta ocasión, como “Administración ordinaria del Estado en Cataluña”³². Este precepto y, por conexión, el ya citado art. 71.1 EAC, fue-

(31) Las referencias de la Sentencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña deben entenderse hechas al Estatuto de 1979 (Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre).

(32) Disposición adicional sexta EAC: “La Generalitat será la Administración ordinaria

ron objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Estatuto catalán. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, no precisa con claridad el significado que deba darse a la expresión estatutaria “administración ordinaria”, pero concluye que, en cualquier caso, no puede suponer nunca la exclusión de la Administración periférica del Estado en Cataluña, ni tampoco que esta quede relegada a ser una administración “excepcional o marginal”:

La “condición de Administración ordinaria” de la Administración de la Generalitat que se recoge en el precepto estatutario, cualquiera que sea el significado que se confiera al término “Administración ordinaria”, bien el cuantitativo que expone el Abogado del Estado, bien el principalista que evoca la representación del Gobierno de la Generalitat, bien el más técnico de Administración que ejerce funciones ejecutivas del Estado en el territorio de la comunidad autónoma del que se hacen eco los letrados del Parlamento de Cataluña, en modo alguno supone, como por el contrario sostienen los recurrentes, la exclusión de la Administración periférica del Estado en Cataluña, ni que ésta perviva en el territorio de la comunidad autónoma como Administración excepcional o marginal (FJ 30).

4.2.2.2. Interpretaciones constitucionalmente posibles

Desde un punto de vista positivo, en cambio, son varios los sentidos posibles que puede darse a la interiorización autonómica. Adelantamos ya que no son excluyentes, sino que, antes al contrario, todos ellos resultan compatibles entre sí.

A) La configuración de las entidades locales como elementos de la organización territorial autonómica

La interiorización autonómica de las entidades locales puede entenderse en el sentido de que esas entidades son los elementos de la estructura territorial autonómica: la comunidad autónoma se organiza territorialmente a través de las entidades locales.

El argumento a favor de esta interpretación es el propio art. 2.3 EAC:

del Estado en Cataluña en la medida en que le sean transferidas, mediante los instrumentos que corresponda, las funciones ejecutivas que ejerce la Administración del Estado a través de sus órganos territoriales en Cataluña”.

“Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen integran también el sistema institucional de la Generalitat, *como entes en los que ésta se organiza territorialmente*, sin perjuicio de su autonomía”. Como puede observarse el artículo transcrito, en el inciso que hemos destacado en cursiva, ya vincula la integración de las entidades locales en el sistema institucional de la Generalitat con su consideración como elementos de su organización territorial: la integración se produce en tanto que son las piezas de la estructura territorial autonómica. Esta misma consideración aparece posteriormente en otros preceptos estatutarios, referida a los principales tipos de entes locales catalanes: los municipios y las veguerías³³.

Debe observarse que, en este punto, el Estatuto catalán no es original. Es denominador común a los otros nuevos Estatutos de Autonomía las afirmaciones de que la comunidad autónoma correspondiente se organiza territorialmente en entidades locales (eso sí, distintas en función de la comunidad)³⁴ y, además, que el municipio constituye la “entidad local básica” o bien la “entidad territorial básica” de la respectiva comunidad autónoma³⁵.

Y tampoco supone ninguna novedad en Cataluña. Efectivamente, el antiguo Estatuto de Autonomía catalán de 1979 recogía la misma idea: “La Generalitat de Cataluña estructurará su organización territorial en municipios y comarcas; también podrá crear demarcaciones supracomarcas” (art. 5.1 EAC de 1979). Al margen de que cambian los tipos de ente local tomados en consideración, dato que a nuestros efectos no resulta ahora relevante, lo cierto es que la vieja regulación estatutaria igualmente configuraba las entidades locales como elementos

(33) En concreto, en los arts. 83.1 y 86.1 EAC. Según el art. 83.1: “Cataluña estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías”. Y según el art. 86.1: “El municipio es el ente local básico de la organización territorial de Cataluña (...)”.

(34) Andalucía: municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley (art. 89.1 EAA). Islas Baleares: islas y municipios (art. 8.1 EAIB). Aragón: municipios, comarcas y provincias (arts. 5 y 81.1EAAr). Y Castilla y León: municipios, provincias y demás entidades locales que con tal carácter puedan crearse conforme a la ley (art. 43.1 EACyL).

(35) Así, arts. 91.1 EAA, 75.1 EAIB, 82.1 EAAr y art. 44.1 EACyL.

de la estructura a través de la que se organizaba territorialmente la Generalitat. Configuración admitida pacíficamente y cuya constitucionalidad nadie se había planteado.

B) *La existencia de una relación preferente de las entidades locales con la comunidad autónoma*

La interiorización autonómica de las entidades locales puede también entenderse como la existencia de una mayor vinculación o vínculo más fuerte de estas entidades con la comunidad autónoma que no frente al Estado. Lo que presupone que no hay una relación exclusiva y excluyente con las instituciones autonómicas. Antes al contrario, aunque no tenga ese carácter de preferente, se admite que los entes locales puedan relacionarse directamente con el Estado.

Esta tesis interpretativa tampoco supone una novedad. El propio Tribunal Constitucional ya ha reconocido expresamente, en la STC 331/1993, de 12 de noviembre, la existencia de una “relación más natural e intensa” entre entidades locales e instituciones autonómicas: “Junto a la relación directa Estado-corporaciones locales, existe también una relación, *incluso más natural e intensa*, entre éstas y las propias comunidades autónomas” (FJ 3)³⁶.

El problema que aquí se plantea es la fijación del contenido de esa relación preferente o, si se prefiere decir de otra manera, la determinación del significado que deba tener esa preferencia. En el binomio poder-responsabilidad podemos encontrar una respuesta satisfactoria. Que duda cabe que el carácter preferente debe traducirse en la atribución de un mayor poder a la comunidad autónoma sobre las entidades locales, con el consiguiente paralelo detrimento del poder que correspondía al Estado. Incremento de poder que se vehiculará a través de la atribución de más competencias a la comunidad autónoma en la materia régimen local. Pero debe traducirse también, y como la otra cara de la misma moneda, en la asunción autonómica de

(36) La existencia de una relación “más natural e intensa” de los gobiernos locales con la comunidad autónoma correspondiente se reitera en el FJ 36 de la STC 31/2010, de 28 de junio.

una mayor responsabilidad sobre los entes locales. Responsabilidad que se concreta principalmente en el aseguramiento de su autonomía local³⁷. Sobre todo ello volveremos más adelante.

C) La atribución de mayores competencias a la comunidad autónoma sobre las entidades locales

Por último, la interiorización autonómica de las entidades locales puede entenderse como el reconocimiento de que a la comunidad autónoma le corresponderán ahora más competencias, en número e intensidad, sobre la materia régimen local. En la medida en que la interiorización convierte el régimen local en una materia doméstica, se hace posible una mayor atribución competencial.

Debe advertirse, sin embargo, que una mayor atribución de competencias a la comunidad autónoma no supone negar toda competencia al Estado sobre las entidades locales. Lo que sí conllevará necesariamente, en cambio, es una reducción de la competencia estatal en esta materia.

Esta forma de interpretar la interiorización institucional la hace equivaler a la interiorización competencial. En otras palabras, si únicamente se le atribuye este significado, ambas clases de interiorización quedarán identificadas. En este caso, la determinación del alcance de la primera modalidad nos remite a la fijación del sentido que deba darse a la segunda. Cuestión de la que pasamos a ocuparnos seguidamente.

4.3. La interiorización competencial en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña

Se ha afirmado, con un tono crítico en la mayoría de las ocasiones, que el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña ha llevado a cabo

(37) En este sentido, T. FONT I LLOVET, *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, en *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 19 y 20. También de este mismo autor, es de interés la recopilación cronológica de trabajos publicada en la monografía *Gobierno local y estado autonómico*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008.

una interiorización competencial de la materia régimen local³⁸. Ahora bien siendo más precisos, lo que puede mantenerse es que efectivamente comporta un *mayor grado* de interiorización, en la medida en que atribuye *mayores* competencias a la Generalitat sobre los gobiernos locales. Lo que no supone la eliminación de toda competencia del Estado en esta materia.

Son dos las vías principales que directamente utiliza el nuevo Estatuto para realizar este incremento competencial de la Generalitat: la atribución de competencia exclusiva a la comunidad autónoma sobre la “organización territorial”, configurada como una materia competencial distinta del “régimen local” y, en segundo lugar, el aumento de la competencia de la comunidad autónoma sobre la materia “régimen local”³⁹.

(38) Sirva como ejemplo de estas críticas, en general, J. TUDELA ARANDA, *El Estado desconcertado y la necesidad federal*, Cizur Menor, Civitas-Thomson Reuters, 2009.

(39) Está claro que uno de los objetivos perseguidos por el nuevo Estatuto de Autonomía es conseguir un relevante incremento competencial autonómico en relación con los gobiernos locales catalanes. Para conseguirlo, se han empleado tanto técnicas generales (en el sentido de transversales a las distintas materias competenciales) como técnicas específicas del ámbito material local. Las principales – pero no únicas – de este segundo grupo son las que se exponen resumidamente en el texto. Dentro de las primeras, por su parte, cabe incluir las siguientes: la enumeración y definición estatutarias de la tipología de competencias autonómicas; la enumeración estatutaria de materias y, dentro de ellas, la inclusión de listados de submaterias; el empleo estatutario de la expresión “en todo caso”, u otras similares, en el encabezamiento de los listados de submaterias; y la no mención estatutaria expresa de títulos competenciales estatales. Sobre la constitucionalidad y el alcance de todas estas técnicas se ha pronunciado la STC 31/2010, de 28 de junio. No cabe duda de que, en conjunto, las interpretaciones realizadas por el Tribunal han frustrado grandemente las expectativas de los autores del texto estatutario. Un análisis más detenido sobre el empleo de estas técnicas y de la incidencia sobre ellas de la mencionada Sentencia, en A. GALÁN GALÁN y R. GRACIA RETORTILLO, *Incidencia de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulación del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre los gobiernos locales*, en *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial de 2010, dedicado monográficamente al estudio de la STC 31/2010, consultable on line (www10.gencat.net/eapc_revistadret/recursos_interes/especial%20estatut/documents%20especial%20estatut/pdfs/10_A_Galan_R_Gracia_regim%20local_vo_es.pdf).

4.3.1. *La separación estatutaria, como materias competenciales diferentes, de la organización territorial y del régimen local*

El art. 151 EAC recoge la materia competencial “organización territorial”, mientras que el art. 160.1 y 2 regula, como algo distinto, la materia competencial “régimen local”. Por lo demás, no se realiza una idéntica atribución competencial autonómica en ambos casos. Corresponde competencia exclusiva a la Generalitat sobre toda la materia “organización territorial” (art. 151 EAC)⁴⁰. En cambio, el contenido de la materia “régimen local” se divide. Sobre una parte (la más relevante sin duda, esto es, las submaterias enumeradas en el art. 160.1 EAC) la competencia atribuida es exclusiva⁴¹. Y se trata de una competencia compartida con el Estado en la parte restante (delimitada con un carácter residual en el art. 160.2 EAC)⁴².

Los autores del recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Autonomía afirman que esta operación se lleva a cabo mediante la se-

(40) Art. 151 EAC: “Corresponde a la Generalitat, respetando la garantía institucional establecida por la Constitución en los artículos 140 y 141 [garantía constitucional de la autonomía local], la competencia exclusiva sobre organización territorial, que incluye en todo caso: *a*) La determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña. *b*) La creación, la supresión y la alteración de los términos tanto de los municipios como de las entidades locales de ámbito territorial inferior; la denominación, la capitalidad y los símbolos de los municipios y de las demás entidades locales; los topónimos y la determinación de los regímenes especiales. *c*) El establecimiento mediante ley de procedimientos de relación entre las entidades locales y la población, respetando la autonomía local”.

(41) Art. 160.1 EAC: “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 [competencias locales]. *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”.

(42) Art. 160.2 EAC: “Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en todo lo no establecido por el apartado 1”.

gregación de una parte de la antigua materia “régimen local”, a la que ahora se dota de autonomía o sustantividad propia, como nueva materia competencial, bajo la denominación de “organización territorial”. La finalidad buscada, según se explica en el recurso, es lograr indebidamente un incremento competencial autonómico sobre el régimen local, al desgajar estatutariamente una porción de lo que sigue siendo materialmente régimen local y así darle el aspecto de una cuestión puramente doméstica e intracomunitaria, con desconocimiento de la competencia estatal *ex art. 149.1.18 CE*.

La STC 31/2101, de 28 de junio, en su FJ 94, plantea expresamente esta cuestión, pero, sorprendentemente, no se pronuncia sobre ella. Al menos, no de manera expresa. De la lectura del fundamento jurídico indicado, sin embargo, se deduce la posición del Tribunal, que puede sintetizarse de la siguiente manera:

a) El Tribunal admite implícitamente que puedan ser materias competenciales distintas. Por la razón que, planteado concretamente el problema, no dice lo contrario: no declara la inconstitucionalidad de esta operación estatutaria.

b) El Tribunal aplica a esta nueva materia (“organización territorial”) las mismas reglas de distribución de competencias que son propias de la materia “régimen local”. A pesar del tenor literal del art. 151 EAC, la Sentencia considera plenamente aplicables las bases estatales *ex art. 149.1.18 CE*, así como las demás competencias estatales que pudieran estar concernidas (por ejemplo, sobre regulación electoral). En la práctica, por tanto, resulta frustrado el intento de conseguir un incremento competencial de la Generalitat por esta vía.

4.3.2. La distinción estatutaria de contenidos dentro de la materia régimen local

El incremento de competencias de la Generalitat sobre la materia “régimen local” se lleva a cabo distinguiendo el Estatuto dos grupos de submaterias y sometiéndolos a un diferente régimen competencial. Así, las submaterias recogidas en el art. 160.1 EAC – las más relevantes – son competencia exclusiva de la Generalitat, sin que aparezca mencionado ningún título competencial estatal. El resto de submaterias, recogidas residualmente en el art. 160.2 EAC, en cambio, son objeto de competencia compartida con el Estado.

Los autores del recurso de inconstitucionalidad impugnan el art. 160.1 EAC sosteniendo que, a través de él, se pretende impedir que el Estado pueda dictar las bases que le corresponden, en las submaterias enumeradas en dicho precepto, en ejercicio de su competencia sobre régimen local (149.1.18 CE).

La STC 31/2010, de 28 de junio, en cambio, afirma la constitucionalidad del precepto estatutario impugnado. Pero interpretado en el sentido de que el art. 160.1 EAC atribuye a la comunidad autónoma competencias exclusivas “impropias”, en tanto que no impide el ejercicio de la competencia básica estatal *ex* art. 149.1.18 CE. En otras palabras, la atribución competencial del art. 160.1 EAC, a pesar de su redacción y de la separación con el apartado 2 de ese mismo artículo, debe entenderse compatible con el mantenimiento por el Estado de su competencia básica sobre régimen local. Derivado directamente del art. 149.1.18 CE, la competencia estatal sobre régimen local alcanza a la totalidad de la materia “régimen local”. La consecuencia de ello, tal y como explicita el Tribunal Constitucional, es que se mantiene el carácter bifronte del régimen local en toda su extensión material y, por consiguiente, el Estado puede entablar relaciones directas con todos los entes locales catalanes.

5. Algunas consideraciones finales sobre la interiorización autonómica de los gobiernos locales

La discusión actual acerca de la interiorización de los gobiernos locales en las comunidades autónomas está rodeada de fuertes imprecisiones y de una gran confusión terminológica. Se trata de una cuestión que, en estos términos jurídicamente poco definidos, ha entrado en el debate político. La finalidad de este trabajo ha sido contribuir a clarificar el panorama, describiendo la situación realmente existente y proponiendo algunas líneas de reflexión. Es en este sentido que deben entenderse también las consideraciones finales que se formulan a continuación.

5.1. La terminología en torno a la interiorización

Los aspectos terminológicos, en nuestra opinión, tienen gran importancia en el debate español sobre la interiorización autonómica de

los gobiernos locales. En este punto, son de interés las siguientes observaciones:

a) Es necesario precisar el significado que se atribuye al término “interiorización” si se quieren evitar equívocos meramente terminológicos. No cabe que las partes en disputa lleguen a un acuerdo, por imposibilidad de entenderse, si en su discusión están utilizando una misma expresión con distintos significados. Buen ejemplo de ello es la lectura de los escritos de las partes recurrente y recurrida, así como de la propia STC 31/2010, de 28 de junio, dictada con motivo de la impugnación del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Conviene recordar aquí las reflexiones ya hechas acerca de la virtualidad de la distinción entre “interiorización institucional” e “interiorización competencial”, así como los sentidos constitucionalmente posibles que pueden tener dichas expresiones.

b) Debe advertirse que la utilización del término “interiorización”, para hacer referencia a la “regionalización” del régimen local, no es neutra, sino que habitualmente se acompaña de una carga peyorativa. Aunque no se explicita, con el empleo de esta expresión parece querer indicarse que los gobiernos locales pierden su propia sustantividad (entendida ésta como su condición de entidades locales o bien su autonomía local), quedando diluidos dentro del nivel de gobierno autonómico. A pesar de la denuncia de este hecho, y de los esfuerzos realizados por parte de la doctrina para proponer otras alternativas terminológicas, lo cierto es que su uso es hoy mayoritario y está fuertemente consolidado.

c) Si se dota a la interiorización de un significado exclusivo o, al menos, principalmente competencial, esto es, si se entiende que cuando se habla de interiorización de los gobiernos locales se hace referencia a su inclusión dentro del ámbito competencial de otro sujeto, hemos de concluir entonces que siempre existirá tal interiorización, puesto que siempre deberá atribuirse la competencia legislativa en materia local a un sujeto distinto a los propios entes locales, habida cuenta de que estos últimos carecen de potestad legislativa. Lo que sí cabe es que la atribución de esa competencia se haga en exclusiva a un solo sujeto (Estado o comunidad autónoma) o bien que sea compartida entre los dos (Estado y comunidad autónoma). En el primer

caso, estaremos ante una interiorización total de los gobiernos locales en el sujeto de que se trate, mientras que, en el segundo, se habrá producido una interiorización parcial en ambos sujetos. De lo dicho se deduce que, desde la perspectiva aquí expuesta, el debate no se centra realmente en la existencia o no de interiorización, sino en la forma o modalidad de llevarla a cabo.

d) En estrecha ligazón con la observación anterior, podemos afirmar que, junto a la interiorización “autonómica” existe también otra – complementaria – interiorización “estatal” de los gobiernos locales. Partimos de la base de que existe una competencia compartida sobre la materia régimen local, en los términos reiterados por el Tribunal Constitucional. Pues bien, si la atribución de competencias a la comunidad autónoma permite sostener la existencia de una interiorización (parcial) autonómica de los gobiernos locales, simultáneamente, el hecho de que el Estado tenga también competencias debe conducir a afirmar la concurrencia de otra interiorización (también parcial) estatal. En otras palabras, el “carácter bifronte” del régimen local, asentado por nuestro Tribunal Constitucional, conlleva necesariamente la coexistencia de dos interiorizaciones parciales, una autonómica y otra estatal. A esta idea puede reconducirse fácilmente la afirmación contenida en la STC 84/1982, de 23 de diciembre, según la cual el mencionado “carácter bifronte” hace imposible calificar de forma unívoca el régimen jurídico de las autonomías locales como “intra-comunitario” o “extracomunitario” (FJ 4). Pues bien, siendo esto así, llama la atención que el término “interiorización” solamente se utilice – habitualmente con la carga negativa antes indicada – en relación con las comunidades autónomas y no también respecto al Estado.

e) La interiorización, en su acepción competencial, es un fenómeno graduable. Como ha quedado dicho, este entendimiento de la interiorización admite gradación: cuanto mayores sean las competencias atribuidas a la comunidad autónoma sobre la materia local, mayor será el grado de interiorización autonómica de los gobiernos locales. En consecuencia, y dado el presupuesto de que esta interiorización autonómica no puede ser total, sino que necesariamente debe ser parcial, para respetar la atribución de competencias al Estado, la cuestión jurídica relevante consiste en determinar los márgenes admisibles en nuestro ordenamiento constitucional; en otras palabras, determinar el

grado máximo de interiorización autonómica constitucionalmente posible. Es en este punto en el que ha adquirido una gran importancia la STC 31/2010, de 28 de junio. Una vez fijado el margen de lo constitucionalmente posible, la concreción del grado de interiorización será ya el objeto de una decisión de naturaleza política.

5.2. Alcance de la interiorización: manifestaciones autonómicas

La principal manifestación de la interiorización autonómica es la atribución de un mayor grado de poder a la comunidad autónoma sobre sus gobiernos locales, traducido en un incremento, cuantitativo y, en su caso, también cualitativo, de las competencias que le corresponden sobre la materia local. Ahora bien, esta manifestación se acompaña de otras que, habitualmente ahora con base estatutaria expresa, son también de gran relevancia. Examinamos seguidamente algunas de ellas.

5.2.1. Atribución a la comunidad autónoma de la función de garantía de la autonomía local

Esta idea puede resumirse del modo siguiente: la atribución de un poder conlleva la atribución de la paralela responsabilidad y, por tanto, a la adquisición de un mayor poder corresponde la asunción de una también mayor responsabilidad. En lo que ahora nos interesa, esta idea supone que el incremento de competencias de la comunidad autónoma en materia local debe acompañarse de la asignación de un papel más protagonista en el ejercicio de la función de garantía de la autonomía local.

Dentro de la comunidad autónoma, el ejercicio de esta función de garantía corresponde principalmente al legislador autonómico. Para él, la garantía de la autonomía local debe sumar una nueva vertiente positiva a la tradicional negativa de que ya dispone. En efecto, para el parlamento autonómico, la autonomía local debe ser entendida no solamente como un límite a su actuación (sentido negativo de la garantía)⁴³, sino también como un mandato de hacerla efectiva (sentido

(43) Esta vertiente negativa y tradicional de la garantía de la autonomía local se recoge de manera expresa y reiterada en los nuevos estatutos de autonomía. Así, en el caso del

positivo de la garantía). Dicho de otra manera, la relación de la ley autonómica con la autonomía local no implica sólo su no vulneración, sino además la realización de todo aquello que sea necesario para asegurar su efectividad. La labor de garantía de la autonomía local, en definitiva, se traduce no sólo en un deber de abstención (un no hacer: vulneración de la autonomía local), sino también en un mandato positivo de actuación (un hacer: satisfacer las exigencias de dicha autonomía).

La idea expresada en el párrafo anterior obliga a matizar la doctrina mantenida hasta el momento por nuestro Tribunal Constitucional. Según su jurisprudencia, corresponde al Estado, a través del establecimiento de las bases en la materia régimen local, el ejercicio de la función de garantizar la autonomía local. Garantía estatal que se predica, precisamente, frente a la comunidad autónoma. Téngase presente que el respeto a las bases estatales es de obligado cumplimiento por todos los legisladores autonómicos. En consecuencia – y siempre según la construcción de la jurisprudencia constitucional – las bases son la garantía de la autonomía de los gobiernos locales. Se produce, de esta manera, una identificación entre bases estatales y garantía de la autonomía local. Ahora bien, la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía permite el replanteamiento de este estado de cosas. El incremento estatutario de las competencias – y, por consiguiente, de la responsabilidad – de la comunidad autónoma, permite afirmar que también le corresponderá a ella la función de garantía. Y decimos “también” y no “exclusivamente”, porque será ésta una función compartida con el Estado. En cualquier caso, este nuevo planteamiento debe contribuir a romper la imagen de una comunidad autónoma configurada como el “enemigo natural” de los gobiernos locales, enemigo del que deben protegerse mediante el recurso a la protección del Estado.

Hemos dicho que el ejercicio de la función de garantía de la autono-

Estatuto de Cataluña, por ejemplo, se reconoce y garantiza expresamente la autonomía municipal (art. 86.2 EAC), y en múltiples materias competenciales, incluida la materia régimen local (art. 160.1 EAC), la atribución de competencias a la Generalitat se hace con la salvedad de que debe respetarse en todo caso el principio de autonomía local.

mía local, dentro de la comunidad autónoma, corresponde principalmente al legislador autonómico. Pero no exclusivamente. En realidad, todas las instituciones autonómicas deben contribuir al adecuado ejercicio de dicha función. Sirva como ejemplo el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña. El art. 76.2 EAC incluye entre sus funciones dictaminar la adecuación a la autonomía local de los proyectos y proposiciones de ley y de los proyectos de decreto legislativo aprobados por el Gobierno.

5.2.2. Mayor participación de los gobiernos locales en las instituciones de nivel autonómico

La mayor interiorización autonómica de los gobiernos locales debe suponer una intensificación de la participación de estos últimos en las instituciones de nivel autonómico. Si los entes locales son ahora considerados parte integrante del “sistema institucional” autonómico (art. 2.3 EAC), parece obligado derivar de ello un incremento de esas vías de participación. La articulación de las relaciones entre las instituciones integrantes, a través de la previsión de mecanismos de participación, parece consustancial a la idea misma de “sistema”. Y lo cierto es que los nuevos estatutos de autonomía, y especialmente el de Cataluña, han previsto de modo expreso nuevos cauces participativos.

De entrada, y como gran novedad en el ordenamiento catalán y español, el art. 85 EAC crea el Consejo de Gobiernos Locales, configurado a imagen y semejanza del *Consiglio delle Autonomie Locali* italiano. Se trata de un órgano de representación de los entes locales (concretamente: de los municipios y de las veguerías) “en las instituciones de la Generalitat”. El propio artículo estatutario citado concreta esa participación en los procedimientos normativos autonómicos (leyes, reglamentos y planes) en los casos de iniciativas normativas que afectan de forma específica a las administraciones locales⁴⁴.

(44) Art. 85 EAC: “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

Como segunda novedad, se ha dado participación a los gobiernos locales catalanes en la designación de los miembros del Consejo de Garantías Estatutarias. Esta institución, que tiene atribuida, como hemos visto, la función de dictaminar la adecuación a la autonomía local de las iniciativas normativas autonómicas con rango de ley (art. 76.2 EAC), está formada por juristas de reconocida competencia, designados dos terceras partes a propuesta del parlamento autonómico y el tercio restante a propuesta del gobierno autonómico (art. 77.1 EAC). Pues bien, la ley dictada en desarrollo de esta institución, a saber, la Ley catalana 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias, en su art. 3.3 prevé que uno de los tres miembros que debe designar el Gobierno, debe serlo necesariamente entre los candidatos contenidos en una terna propuesta por el Consejo de Gobiernos Locales.

5.2.3. Establecimiento de una regulación autonómica común de todas las administraciones situadas en la comunidad autónoma

La integración de los entes locales dentro del “sistema institucional” de la Generalitat (art. 2.3 EAC) sirve de apoyo para que el legislador autonómico catalán haya dictado una regulación unitaria para todas las administraciones públicas de Cataluña, incluidas, pues, tanto la administración autonómica como todas las locales. En definitiva, se trata de regular el mínimo común denominador de todas las administraciones que forman parte de ese único sistema institucional.

de carácter idéntico. Una ley del Parlamento regula la composición, la organización y las funciones del Consejo de Gobiernos Locales”. La ley a la que se remite este artículo ya ha sido aprobada: se trata de la Ley catalana 12/2010, de 19 de mayo, del Consejo de Gobiernos Locales. Sobre esta institución pueden consultarse las siguientes obras de M. VILALTA REIXACH, *Nuevas formas de participación de los entes locales: el Consejo de Gobiernos Locales*, en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 2, 2006, pp. 225-261; *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las comunidades autónomas*, Madrid, Iustel, 2007; y *El refuerzo de la autonomía local mediante la participación de los entes locales en los procedimientos normativos autonómicos (Balance de los nuevos estatutos de autonomía)*, en *Anuario del Gobierno Local 2008. Gobierno local y desarrollo estatutario* (dirs. T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN), Barcelona, Instituto de Derecho Público-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, pp. 141-166.

El art. 159.1 EAC atribuye a la Generalitat la competencia sobre la materia “régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas catalanas”⁴⁵. En ejercicio de esta competencia, el Parlamento de Cataluña ha aprobado la Ley catalana 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas Catalanas. La noción de “administraciones públicas catalanas”, que aparece ya en la rúbrica del mencionado art. 159 EAC, se precisa en el art. 3 de la Ley 26/2010. De su lectura queda claro que dentro de este concepto se incluyen tanto la Administración de la Generalitat como todas las administraciones locales de Cataluña⁴⁶.

El establecimiento, por el legislador catalán, de una regulación autonómica común de todas las administraciones situadas en la comunidad autónoma, con excepción, claro está, de la administración periférica del Estado, supone una interesante novedad. Si bien, no es del todo original. En efecto, con bastante anterioridad, en la Comunidad Autónoma de Canarias se aprobó la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias⁴⁷. El objeto de esta ley, como su título ya indica, es el establecimiento del régimen jurídico de las “administraciones públicas de Canarias”, conjunto formado por la administración autonómica, las administraciones insulares (cabildos) y el resto de administraciones locales (art. 1 de la Ley canaria).

(45) El art. 159.1 EAC atribuye a la comunidad autónoma competencia exclusiva sobre esta materia, aunque añade seguidamente que dicha atribución debe entenderse hecha “en lo no afectado por el artículo 149.1.18 de la Constitución”, es decir, sin perjuicio de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de todas las administraciones públicas. Por lo demás, el apartado 5 de ese mismo art. 159 EAC advierte que la Generalitat debe ejercer esta competencia “respetando el principio de autonomía local”.

(46) La noción de “administraciones públicas de Cataluña” es una especie de metaconcepto, sin que haya quedado claro, a día de hoy, si con esta construcción jurídica se persigue crear un sistema de administraciones o bien reconducir la pluralidad de administraciones coexistentes a una única. En nuestra opinión, la primera de estas opciones es la que mejor encaja con la idea de “sistema institucional” del art. 2 EAC. En todo caso, y como hemos dejado constancia en la nota anterior, el art. 159.5 EAC exige que la regulación que se dicte en relación con esas “administraciones públicas de Cataluña” respete, en todo caso, el principio de autonomía local. De este modo se elimina la tentación de llevar a cabo operaciones de centralización autonómica.

(47) Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

5.3. Interiorización y diversidad

Admitido que la interiorización competencial es graduable, afirmamos ahora que es posible la diversidad en el grado de interiorización. Diversidad que puede predicarse en un doble sentido:

a) De entrada, la diversidad es posible desde la perspectiva de la comunidad autónoma, esto es, del sujeto que interioriza. El grado de interiorización de los gobiernos locales no solamente puede variar, sino que de hecho varía notablemente, tras la aprobación de los nuevos estatutos, de una comunidad autónoma a otra. Como ha quedado indicado, y a pesar del recorte operado por la STC 31/2010, de 28 de junio, el Estatuto de Autonomía de Cataluña tiene la voluntad de colocarse en la vanguardia del proceso de interiorización autonómica.

b) En segundo lugar, la diversidad es también posible desde el punto de vista de los gobiernos locales, es decir, de los sujetos interiorizados. Aunque no es esta una aseveración tan pacífica como la anterior, el grado de interiorización también puede variar en función del tipo de entidad local de que se trate. En este sentido, a nuestro juicio, no deben tratarse por igual todos los entes locales: es preciso distinguir los que son de existencia constitucionalmente necesaria (municipio, provincia e isla) de aquellos otros constitucionalmente potestativos. De este modo, puede llegar a admitirse un mayor grado de interiorización de estos últimos en la comunidad autónoma correspondiente.