

Premisas metodológicas para una investigación de derecho comparado de las garantías constitucionales y subconstitucionales de los entes locales^{*}

Lucio Pegoraro^{**}

Traducción de Pedro Torres Estrada^{***}

SUMARIO: Sección I. Premisas metodológicas: 1. Metodología de investigación. 2. Perfiles teóricos comparados. 3. Elementos determinantes para la clasificación de los sistemas de gobierno local. Sección II. La protección constitucional y subconstitucional de la autonomía local: 1. Premisa. 2. Tutela sustantiva. 3. Garantías procedimentales. 4. Conclusiones.

Sección I. Premisas metodológicas

1. Metodología de investigación

En el contexto de un más amplio debate dirigido a profundizar en clave interna (de derecho constitucional y administrativo nacional) el actual papel general de los tradicionales entes locales –*Estado, Región, Länder* o *Comunidades Autónomas, Provincias* (donde existen) y *Municipios*, así como en el marco de la integración europea– la investigación en materia de garantías constitucionales (y subconstitucionales de los entes locales), desarrollada desde una perspectiva comparada, debe llevarse a cabo desde dos perspectivas, relacionadas entre sí.

La primera pregunta a la cual hay que dar respuesta se refiere, en efecto, al mismo camino de una búsqueda con todo el entorno que sigue: ¿En qué forma se puede hacer una comparación fructífera, con el fin de conseguir los tradicionales objetivos de la investigación comparada? (en particular no sólo el conocimiento *an sich*, sino también la mejora de la legislación). ¿Cuáles son las categorías de análisis que se necesitan para crear clasificaciones y previamente para delimitar los ámbitos a excluir, en cuanto no son homogéneos o sólo aparentemente homogéneos? ¿En qué medida la dimensión temporal influye sobre el resultado de las clasificaciones?. (Dicho de otra manera: ¿Es más productivo analizar las tendencias de un largo período, o “fotografiar” el derecho positivo, así como analizar la estratificación en un determinado momento histórico?). ¿En el momento actual de la investigación parece más útil una búsqueda macro comparativa o –

* Ponencia del Congreso “Retos del derecho constitucional del siglo XXI. Entidades Locales, Estado Nacional y Unión Europea”, celebrado en Baeza (España) durante los días 27 y 28 de junio de 2002.

** Catedrático de Derecho Comparado en la Universidad de Bolonia (Italia).

*** Investigador de la Universidad de Salamanca.

también a los fines prácticos de la comparación– hacer una investigación que se limita a confrontar dos o tres ordenamientos considerados *a priori* homogéneos?. En fin: ¿Es posible pensar en el derecho comparado de los entes locales como una subdivisión del derecho público comparado?.

En cuanto al segundo punto se trataría en primer lugar de analizar la pregunta ¿Qué cosa se entiende por “garantía constitucional de los entes locales”?. Por lo tanto, se puede tomar en consideración, con los distintos instrumentos usuales al análisis científico, los elementos “importantes” a fin de crear categorías homogéneas, construyendo si se da el caso una axiología de los mismos. Evidenciando similitudes y diferencias entre los distintos ordenamientos, para proponer al fin una clasificación.

2. Perfiles teóricos y comparativos

Como es ampliamente conocido, las comparaciones se pueden hacer tanto por analogía como por diferencia. Es decir, al confrontar varios ordenamientos, varios institutos jurídicos, hay que evidenciar no sólo qué es lo que los une sino también qué es lo que los divide o separa.

Es necesaria sin embargo, una indicación más precisa: las comparaciones se pueden hacer también sólo por diferencias, pero ésta metodología sirve casi exclusivamente para la macro comparación, dirigida a la construcción de clasificaciones (por ejemplo, cuando se contraponen las familias jurídicas del *common law* y el derecho civil, o la forma de Estado liberal democrática que se contrapone, a la autoritaria, socialista, teocrática etc., prevalece sin duda la evidencia de los elementos diferenciales sobre los que unifican y la finalidad del análisis es precisamente la de hacer aflorar la diversidad). Es más difícil que suceda lo contrario, es decir, que se pueda hacer comparación solamente por analogía. En efecto, también en el caso límite de una copia fidedigna de una Constitución o de una ley, de un instituto jurídico de un ordenamiento a otro, en la cual factores ajenos a la letra de los textos normativos concurren para dar vida a la Constitución, a la misma ley, al mismo instituto en un contexto histórico, social, político y sobre todo normativo que los transforma, los modifica y en concreto los hace diferentes (al menos un poco).

En concreto, siempre en la hipótesis de búsqueda microcomparativa, deben subsistir analogías y elementos unificadores que prevalezcan sobre los elementos que marcan las diferencias. La comparatividad –o sea, la idoneidad de un objeto para prestarse a la confrontación– implica que el humus jurídico sea común, como también –a grandes rasgos– las condiciones de operatividad que rodean al mismo.

El estudio de los ordenamientos territoriales locales se presta tanto a un análisis macrocomparativo como a uno microcomparativo. Y la investigación puede ser tanto por analogía como por diferencia.

Con algunas excepciones (por ejemplo, en el ordenamiento de tipo tribal o de clan, por otro lado ampliamente regresivos, o sea donde el nivel de organización social de base no considera el territorio un elemento constitutivo), gran parte de los ordenamientos estatales, cualquiera que sea la familia jurídica de pertenencia, conocen o reconocen de hecho una unidad primordial que se organiza sobre un territorio mínimo (por encima de la familia así configurada). Es lo que pasa en la Europa continental o en los Estados que pertenecen a la corriente del *common law* (sea europeo o extraeuropeo), en América latina, en África, en Asia (sobre todo por la influencia colonial) prescindiendo de la pertenencia de

los mismos a la forma de Estado liberal democrático, o autoritaria o socialista, o –siempre que se admita la existencia de esta clase– del Estado en vía de transición.

Una primera gran diferencia macrocomparativa sería justamente confrontar inicialmente los sistemas jurídicos donde tal forma organizativa territorial existe, a los demás donde no existiese. En operaciones conceptuales de este tipo, antes de individualizar las categorías de análisis necesarias para crear una clasificación útil para un análisis macrocomparativo del gobierno local, surge la exigencia de determinar los ámbitos a excluir, no sólo porque no sean homogéneos sino también en cuanto son sólo aparentemente homogéneos. El ejemplo que viene inmediatamente a la mente a este propósito es la (ya restringida) área del ordenamiento de *soviet law*, dentro de la cual el partido único influencia también el nivel local, donde existen entes territoriales mínimos, o de primer nivel, comparables a las municipalidades. Entre tanto, parece provechoso contraponer el modelo de gobierno local socialista con los ordenamientos liberal democráticos (o mejor las soluciones adoptadas en los distintos países socialistas con las que se articularon en el mundo occidental) así, menos útil es confrontar, por ejemplo el sistema local cubano o vietnamita (y un tiempo de la Unión Soviética) con el mexicano, venezolano, español o italiano.

La otra cara del mismo problema viene dada por el eventual eclipse temporal de importantes elementos comunes, que si bien se encuentran en la mayoría de los entes territoriales menores (por ejemplo, la elección de todos o de parte de los miembros de los órganos, la rotación de los mismos, la disminución de funciones propias o delegadas que venían normalmente ejercitando, etc.). Lo mejor en las clasificaciones, es registrar sólo las tendencias a largo plazo (L. Elia).

Como normalmente sucede, también en otros sectores, la investigación se revela más fructífera si se apoya sobre la diferencia entre formas de Estado, también con la finalidad de estudiar las diferencias en la forma territorial menor sobre la aceptación o el rechazo de los principios que inspiran la liberal democracia. Es precisamente al interior de la forma del Estado liberal democrático donde es útil el estudio, que se proponga también intentar verificar comparativamente –desde el punto de vista del derecho nacional– los instrumentos, los niveles normativos, las metodologías y generalmente el estándar de protección de la autonomía local.

3. Elementos determinantes para la clasificación de los sistemas de gobierno local

Realizada la opción preliminar de circunscribir la investigación al área de la forma de Estado liberal democrático, respecto a este punto, sería bueno tomar en consideración algunos de los siguientes elementos que condicionan el acercamiento, según el ámbito escogido. Si la investigación es circunscrita a dos o tres ordenamientos, la selección de los mismos no puede prescindir de una motivada consideración de la raíz histórica de la cual derivan y de la familia jurídica de pertenencia, además de otros factores comunes para un estudio más amplio (que analizaremos en las próximas líneas). Tales elementos limitan ampliamente al investigador más de lo que sucede en investigaciones que juntan o clasifican una pluralidad de sistemas. Un ejemplo que nos permitiría aclarar el concepto consiste en comparar los ordenamientos locales ingleses con aquellos estadounidenses y/o canadienses; donde los últimos, en efecto representan una filiación jurídica del primero y son hasta ahora más que evidentes “*ictu oculi*” las diferencias (tal es el caso de la presencia

en los Estados Unidos de un sistema federal) así como se perciben numerosas afinidades, a causa de los orígenes comunes y también de la permanente vigencia del principio de autonomía del *self government*, que en el curso de los siglos ha caracterizado la evolución misma del *common law* (J.O Frosini). Así también sería provechosa, por razones análogas una comparación entre el modelo francés y el italiano o también, aun siendo de tradición o de raíz bastante distinta, el suizo, el francés o el alemán (el “cemento unificador” de la forma común de Estado y de la familia jurídica no impide que se señalen las profundas diferencias organizativas y funcionales, se buscan los factores –también operativos– que tengan en común los tres sistemas). Viceversa ¿Qué sentido o utilidad científica y práctica, tendría comparar por ejemplo, el ordenamiento español con el australiano? ¿O el mexicano con el canadiense? Probablemente ninguna, al menos que la meta de la investigación no fuera precisamente la de buscar la circulación de influencias y soluciones en ordenamientos lejanos, sino propiamente las diferencias entre ellos. En conclusión –entender las diferencias, antes de comparar– en efecto todo puede ser comparado (G. Lombardi).

Una investigación macro comparativa, orientada hacia horizontes más amplios (clasificaciones), ya sea en el ámbito de los ordenamientos liberales democráticos, debe tener en consideración algunos otros factores influyentes. Que quede bien claro: en la actividad clasificatoria hay siempre una buena dosis de arbitrariedad, dado que entre los factores subjetivos que influyen en los modelos clasificados el más importante está representado por los elementos que cada uno de los juristas asume como fundamental para la finalidad que se ha propuesto. En relación con los estudios clásicos, como aquellos que han sentado las bases para la teoría moderna de las formas de gobierno, por ejemplo, estos han sido poco a poco identificados conjuntamente o por separado, dentro de las relaciones comunes entre los órganos constitucionales, en el criterio de atribuciones del poder a uno o más órganos, en la autonomía o en la colaboración entre los órganos, en la distribución del poder político, en la sistematización de los partidos políticos, en los sistemas electorales adoptados, en el rol atribuido a la oposición, en la persistencia en referencia a este o aquel sujeto de un específico poder (como aquel de la disolución de las asambleas parlamentarias)...

En el tema de gobierno local podemos individualizar los elementos “esenciales” a tener en cuenta con el fin de construir clasificaciones que permitan comparaciones fructíferas para el conocimiento y para la práctica, todo esto de acuerdo a la clasificación siguiente:

a) En primer lugar –se puede intuir basándose en el ejemplo ilustrado en el inicio del párrafo– es de gran importancia la evolución histórica en cada caso. Como ya fue comentado el “modelo” napoleónico, a su vez no del todo destacado de un origen más lejano y el modelo inglés, íntimamente ligado a la evolución de la *lex terrae* están caracterizados por enfoques opuestos que han marcado sus sucesivos desarrollos evolutivos, este hecho en sede clasificatoria induce necesariamente al estudioso a contraponer los sistemas originarios y derivados de una y otra familia (mientras la investigación más circunscrita, le sugiera o le oriente a concentrar su atención a sistemas que operan al interior de la familia). Las influencias de la familia jurídica de pertenencia conllevan, de hecho, formidables consecuencias también por debajo del perfil del análisis empírico: basta pensar en la “natural” asimetría que caracteriza los sistemas locales del *common law* en comparación con la sustancial uniformidad que, por el contrario, caracteriza el modelo francés y en forma general, los sistemas continentales.

b) Operada esta primera división, otro elemento a considerar es la existencia de un ordenamiento-matriz y de ordenamientos derivados: ¿en qué medida un sistema de gobierno local, cualquiera que sea el ordenamiento total de pertenencia, es tributario de una recepción impuesta (por ejemplo en gran medida, en el caso del modelo italiano respecto al francés), y en qué medida reviven los *crittotipi* (por ejemplo la historia común de la antigua libertad comunal)? ¿Aún más: en qué medida, y con qué características las condiciones históricas (como en el caso de las ex colonias de los Estados Unidos, después de la independencia) han traspasado el sistema en un momento dado, sobreviviendo a eventos traumáticos como una revolución, una conquista, un golpe de Estado o a los cambios de la forma de Estado o de la forma de gobierno?. Por ejemplo, en el norte del continente americano la lucha por la independencia de Inglaterra y después la instauración de un ordenamiento completamente nuevo en los Estados Unidos no se ha alimentado el anhelo de “quemar las viejas leyes, y hacer otras nuevas” (Voltaire) en materia de gobierno local. Es decir, no han inducido los *framers* y después los legisladores a dejar el núcleo del sistema de administración local, herencia de la antigua potencia colonial, como factores importantes de cambio como la estructura institucional –República en lugar de monarquía–, la forma (o tipo) de Estado –uno central, y otro federal–, la forma de gobierno –parlamentaria en Inglaterra, presidencial en la ex colonia americana– aún habiéndose producido repercusiones organizativas y funcionales de importante relevancia, todo lo anterior, ha quedado en segundo plano, e incluso después de la revolución, el sistema estadounidense ha continuado representando casi un clon del modelo original. En el estudio comparado, las problemáticas de este tipo asumen relevancia decisiva, a pesar del peligro de clamorosos malentendidos.

Preparado el campo, con relación a estos temas, la exigencia de comprender primordialmente los sistemas de gobiernos locales que se quieren estudiar o someter a confrontación cualquier investigación de derecho positivo vigente debe tener presente los siguientes elementos, cuales quiera que sean sus objetivos: crear clasificaciones amplias e incluso buscar sus analogías y diferencias de un determinado número de ordenamientos.

c) Un primer elemento se refiere a la estructura del sistema de fuentes, que se relaciona no sólo a la exigencia de fuentes de auto organización local (estatutos, reglamentos), sino también al papel jugado por las fuentes de los niveles superiores. Entre las principales preguntas a las que hay que dar respuesta, tenemos al menos las siguientes: ¿La autonomía local goza o no goza de protección constitucional? ¿Qué amplitud tiene esta protección? ¿La materia “gobierno local” es objeto de reserva de ley estatal o sobre ellas pueden existir también fuentes secundarias (reglamentarias)? ¿También la Constitución la reserva a la competencia legislativa de niveles inferiores (*Regiones italianas y belgas, Cantones suizos, Länder alemanes y austriacos, Comunidades Autónomas españolas*, etc.)?.

d) Entra en juego y es entonces valorado otro aspecto, el de la estructura territorial del ordenamiento general. La circunstancia que este sea federal, regional, autonómico o centralista influye, sobre el nivel de protección (v. *sub.* c)), así como sobre factores jurídicamente más intangibles, como las relaciones políticas entre centro y periferia, o los acuerdos que puedan generarse entre los partidos y las mayorías, bien sea en el parlamento nacional o en las asambleas legislativas descentralizadas, respectivamente; o también en la potencial capacidad de interdicción recíproca de políticas en materia local, elaborada en la sede superior o en la inferior, etc. En este cuadro debe ser estudiado cuál es el ente al que le

compete decidir sobre el depósito de funciones a niveles menores o sobre la institución de controles, o sobre la creación de ulteriores entes que pueden colocarse en posición subsidiaria o incluso en posición contraria respecto de aquellos tradicionales (por ejemplo: *Asociación de municipios*, también entes territoriales como la *Comunidad Montana*, las *Áreas Metropolitanas*, etc.). ¿Existe después a gran escala distintas formas asociativas, que erosionan la competencia del nivel menor de gobierno? Va también analizado en este contexto el rol eventual del ente de segundo nivel (como las provincias) y también, esto es importante, la estructura uniforme o diferenciada del gobierno local.

e) Con fines clasificadores y de estudio, un último elemento de valoración, viene representado por el aspecto estructural. Respondiendo a las preguntas: ¿Quién organiza?, o ¿Qué fuente organiza? o ¿Qué nivel de gobierno tiene el poder organizativo?; en materia de entes locales, es necesario agregar la siguientes: ¿Cómo se organizan los entes locales? ¿Qué órganos se dan o tienen? ¿Cómo se seleccionan los miembros de los consejos o el jefe de la administración, y sus colaboradores? ¿Qué relación subsiste entre los órganos?. También, por ejemplo: ¿En qué medida la democracia directa se intercepta con la democracia representativa?.

f) Otra materia que debe ser objeto de estudio, siendo imprescindible a cada estudio sobre *local government* en general (que sin embargo puede ser útil también por investigaciones particulares) está relacionada con la tipología de funciones ejercitadas: también en este caso no cuenta solamente quién decide cuáles sean, sino sencillamente también cuáles son. ¿Muchos? ¿Pocos? ¿Importantes? ¿Marginales? ¿Opera el principio de subsidiariedad en el campo administrativo?.

g) Sobre todo si se considera al derecho no sólo *law in the books*, sino también *law in actino*, un perfil que va debidamente considerado es también representado por el nivel de autonomía financiera de los entes locales: autonomía, la cual aún si es reconocida en los textos legales (Constitución, ley), puede ser enfatizada o viceversa mortificada al nivel administrativo (como consecuencias de los factores extrajurídicos, esto es, políticos y/o económicos).

h) La tipología de los controles constituye un factor de relevancia, es decir ¿Es posible configurar en los ordenamientos investigados, un sistema de controles no sólo técnico jurídico sino también sobre la eficacia y la eficiencia de la acción de los entes locales? ¿Quién realiza estos controles? ¿Son controles también de mérito?. Lo relevante de la pregunta parece evidente: el nivel de autonomía, la capacidad de elaborar direcciones administrativas autónomas, de recoger políticas propias, depende en gran medida de la existencia o no de los controles preventivos o posteriores ejercitados por el centro o por el nivel intermedio y de la intensidad de los mismos.

i) Entre los factores en parte jurídicos, en parte extrajurídicos a tener en consideración, está por ultimo el sistema electoral en la medida en que favorece la visibilidad de los “notables” y un poder contractual del alcalde sobre los otros componentes del ente y también hacia el exterior.

El elenco ahora expuesto no pretende ser exhaustivo: el conocimiento del marco de referencia ya antes comentado debería, por lo tanto, consentir, por un lado, realizar clasificaciones científicamente atendibles; por otro, individualizar modelos ejemplares o crear modelos de investigación histórica ahí donde sea posible. Además, la creación de clasificaciones es indispensable en dos diversos niveles de búsqueda: en primer lugar, para

estudiar globalmente un número circunscrito de sistemas de gobiernos locales; en segundo lugar, para analizar peculiares aspectos de los mismos (las formas organizativas, las finanzas, los controles y las funciones, etc.), lo que es posible hacer -sea el número que sea de ordenamientos elegidos- sólo después de haber verificado el nivel de compatibilidad.

Sección II. La protección constitucional y subconstitucional de la autonomía local

1. Premisa

En el contexto antes sucintamente tratado, puede articularse con mayor conocimiento de causa y con método científico el estudio de un argumento tópico en las investigaciones sobre el gobierno local: la protección constitucional de la autonomía y los instrumentos para su tutela. Estudio que puede ser desarrollado, sea desde una perspectiva interna o bien comparada. El estudio en este segundo caso, como en muchos (si no en todos) de los estudios comparados, puede ser desarrollado con precisa finalidad de conocimiento o con fines (sólo) prácticos.

El encuadramiento sistemático es indispensable, por tanto, para una investigación conducida desde el interior y para el interior (ya se refiera al ordenamiento español, mexicano, venezolano, italiano o de otros países) ya que cada sistema padece las influencias de la experiencia histórica, nunca ajena a las experiencias extranjeras; soporta también la influencia de las referencias a valores comunes a nivel mundial (o más limitadamente europeo o norteamericano), nos referimos en particular a las circulaciones de los valores conexos a la expansión de la liberal-democracia; en fin, para que cada ordenamiento tienda, con mayor o menor grado de conocimiento a imitaciones “buenas” o “serviles” de otros contextos. Quien quiera estudiar sólo el propio ordenamiento puede hacerlo sin olvidarse de las enseñanzas ofrecidas a través de la comparación.

A mayor abundamiento, quien se disponga a estudiar la garantía constitucional de los entes locales desde el punto de vista comparado, no puede ignorar la importancia de una adecuada metodología y de una labor preparatoria sobre las categorías de referencia, necesarias en cuanto que cada experiencia (mexicana, española, venezolana, italiana, etc.) puede ser enmarcada dentro de un cuadro amplio, y por lo tanto valorada conscientemente en términos de coherencia interior y exterior, de rendimiento, de flexibilidad, de idoneidad de la tutela, etc.

Dada la naturaleza de esta breve contribución, aquí queremos sólo recordar que las garantías son de varios tipos. Las principales diferencias se dan entre garantías sustantivas y garantías procedimentales. Circunscribir el problema sólo a las segundas sería limitarlo, en cuanto no permitiría comprender la complejidad del problema.

2 Tutela sustantiva

a) Entre las garantías de índole sustantiva de la autonomía local, la primera esta representada por la expresa tutela constitucional de la misma. El sólo hecho de que la Constitución mencione (“reconociéndola”, “promoviéndola”, o utilizando formulas similares) la autonomía local, pone éstas últimas a resguardo de los “enemigos”: en particular el gobierno o los partidos que lo sostienen, quienes para reducirla, limitarla o incluso anularla, nunca podrían contar sólo con el apoyo de la sola mayoría parlamentaria, siendo necesaria una revisión constitucional para proceder en tal sentido; incluso, por la

misma razón los entes territoriales sub-estatales, en caso de que la repartición constitucional de la competencia les confiera la posibilidad de dictar las reglas en materia de entes locales.

La protección constitucional puede variar según el nivel de tutela reconocida en el texto. Por ejemplo: la Constitución puede limitarse sólo a una señal, a una breve mención, casi a una presunción de la existencia de los entes locales (el caso de Francia, donde sin embargo esto fue suficiente para inducir a la doctrina y la jurisprudencia a yuxtaponer los entes territoriales “constitucionales” a los legislativos) (C. Chabrot, G. Pavani) o como en Italia, la Constitución puede impulsar el reconocimiento, admitiendo la preexistencia, los entes locales como entes autónomos, obligando a los órganos del Estado a promover y adecuar la legislación a la exigencia de descentralización y autonomía (artículo 5). Incluso la Carta Fundamental puede prever la potestad de autoorganización, puede individualizar la fuente habilitada: según los casos, un estatuto generalmente con fuerza superior a aquélla de los reglamentos locales (ver artículo 123 de la Constitución italiana), o el reglamento autónomo; pueden ser enunciadas en las hipótesis indicadas las funciones intangibles de los municipios, provincias y/o de otros entes locales (Suiza por ejemplo); o ser manifestación del principio de subsidiariedad, como en el *Grundgesetz* alemán, que por la vaguedad semántica que lo caracteriza y por ser ambiguo, se presta a ser utilizado a fin de protección (A. Rinella).

Normalmente, los textos constitucionales son breves y sintéticos en este sentido (excepto, paradójicamente la Constitución consuetudinaria inglesa, porque “materialmente la autonomía local forma parte del núcleo duro” de la *common law*, y de consecuencia la supresión aparece en tal contexto inimaginable, su misma limitación se presenta difícil de parte de un *statute* incluso en presencia del máximo principio “que el parlamento puede hacer todo excepto cambiar un hombre en una mujer” (De Lolme). Normalmente, son los Tribunales Constitucionales quienes dan significado o sentido a la letra de la Constitución, y en particular individualizan qué cosa es insuprimible y qué cosa no lo es.

b) Una segunda garantía sustancial –atención, es siempre la Constitución el referente– es la previsión de una reserva de ley en esta materia: reserva que puede ser ordinaria o, en algunos casos, orgánica. Ésta última introduce un elemento de mayor garantía, en cuanto que para la aprobación de leyes orgánicas se contemplan procedimientos agravados (mayorías cualificadas, opiniones obligatorias del Tribunal Constitucional, etc.). La reserva de ley, obviamente prohíbe que se modifique (*in peius*) el nivel de autonomía por el poder reglamentario, en manos del gobierno. Y a este propósito, una variante significativa que va investigada es si la reserva reconocida en la Constitución es absoluta o relativa, y en este segundo caso, si está permitido que los reglamentos ordenen, al menos parcialmente la materia. Parece en cambio ajeno al sistema de las garantías –o menos influyente de cuanto podría parecer a primera vista, aunque la cosa sea bien valorada– la circunstancia de que sea la ley estatal la que garantiza la autonomía, en lugar de ley regional. En verdad, desde una perspectiva empírica se nota como la solución es muy diferente, sólo si se considera, los ejemplos de los Estados Unidos, de Suiza, de España, de Italia, de Alemania y hoy del Reino Unido (aún si la tendencia es en el sentido de “regionalizar” la materia incluso como en Italia donde históricamente los entes locales han buscado la protección del Estado en la confrontación del nivel intermedio, sobre la base del modelo francés).

c) Otra garantía sustantiva se encuentra en una disposición constitucional presente en casi todas las Constituciones: la tutela de igualdad, que frecuentemente –como en España,

Francia, Italia– se extiende, después de interpretaciones jurisprudenciales, a las personas jurídicas (también a los entes locales) y que de todos modos consiente una valoración sobre la irrazonabilidad de eventuales disciplinas discriminatorias, ya sea según un esquema trilateral (prohibición de discriminación de un ente o de una categoría de entes respecto a los otros) ya sea bilateral o intrínseco (prohibición de producir normativas irrazonables).

d) Para ofrecer garantías sustanciales a la autonomía local puede servir también el complejo de las disposiciones constitucionales que siempre pueden servir de parámetro para interpretar eventuales normativas de compresiones del nivel local. Por ejemplo, las normas españolas sobre el derecho foral, también otras más genéricas e indeterminadas o, mejor, generales, por ejemplo, sobre la libertad de asociación, sobre la tutela de la minoría, sobre el derecho parlamentario y las garantías para la oposición (que se extienden analógicamente, o en cuanto constitutivas de los principios generales, también a otras asambleas electivas), etc.

e) Por las razones sintéticamente ilustradas en la Sección I.3, una importancia peculiar asumen las disposiciones en el tema de finanzas locales: las cuales, en el nivel constitucional no son suficientemente reguladas y que encuentran después desarrollo en normas legislativas (algunas veces centrales otras periféricas o secundarias), idóneas (o al menos y en medida distinta) para hacer *efectiva* la autonomía en otro lugar asegurada; ya que –sería superfluo recordarlo– claramente la posibilidad de recurrir a recursos propios, va más allá de tener autonomía de gasto, concurre a asegurar la posibilidad de recorrer propias políticas administrativas y de ejercer responsablemente las funciones de competencia.

3. Garantías procedimentales

a) Entre las garantías procesales, o procedimentales en sentido amplio, una investigación comparativa en el tema de autonomía local no puede desconocer, en primer lugar, el ya recordado elemento representado de la estructura por los textos constitucionales en el tema de controles sobre los entes menores: el control puede ser previsto a nivel constitucional, o no previsto, del cual se puede deducir la prohibición o la facultad para el legislador de introducirlos o no. Puede ser preventivo o sucesivo, de legalidad o de mérito, con o sin revisión, puede ser desarrollado por órganos del Estado o por los grandes entes periféricos. Pueden ser previstas más formas de control, también una pluralidad de los mismos, con influencia también sobre la eficacia de la acción administrativa local.

b) En general una garantía procesal viene dada después de la interposición de recursos ordinarios o administrativos. A tal propósito, el estudio de la materia debe tener en cuenta principalmente, aunque no sólo, la existencia de disciplinas especiales o derogatorias respecto a aquellas comunes (con particular sensibilidad por las profundas diferencias existentes de los ordenamientos del *common law* respecto aquellos de *civil law*). En cuanto al lado pasivo (que exista la posibilidad de impugnar los actos de los entes locales), particular interés puede asumir la investigación sobre los eventuales privilegios de las administraciones que son la parte del contencioso.

c) Más incisiva es la posibilidad de los ayuntamientos o municipios de recurrir en contra de los actos estatales o regionales ante el Tribunal Constitucional, o de ser partes en el conflicto. Esta posibilidad es prevista en Alemania, Austria, España, México y en otros ordenamientos, unas veces en la confrontación de actos de cada administración y territorial y otras de aquellas intermedias. Las normativas contemplan normalmente muchos filtros y limitaciones impuestos por razones prácticas, con ese riesgo de abusos y de usos dilatorios,

con tal de crear interferencia en las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. El tema del análisis de este tipo de recursos se intercepta con elementos conexos a la compleja estructura de la justicia constitucional, hoy sobrecargada de múltiples funciones (S. Baldin, G.F. Ferrari), en particular con el problema dado de riesgo de saturación de la agenda del Tribunal. Desde una diversa perspectiva –es decir, desde la ciencia política y la ciencia de la administración– el argumento se estudia además por la posibilidad de que el recurso de los ayuntamientos (y/o provincias y/o otros entes locales, como en Alemania los consorcios) produzcan o sean generados de conflictos políticos (más allá que jurisdiccionales) entre mayorías distintas al nivel estatal, regional y local. Subsisten –y vamos a investigarlos– elementos en *pro* y *en contra* de la introducción o el reforzamiento de este tipo de recursos. Y la experiencia de aquellos ordenamientos que los han introducido, puede ayudar también a los comparativistas de otros países a entender cuáles son y qué cambios se pueden sugerir al legislador y sus posibles efectos negativos.

4. Conclusiones

Las páginas que preceden –por haber procedido resumidamente, y a menudo con ejemplos– deberían confirmar, se augura, la amplitud de las problemáticas conexas al estudio comparado de los sistemas de gobierno local. Un estudio que aún participando de las categorías y del método del derecho público comparado general tiende a especializarse (como ocurre con el derecho parlamentario o el derecho regional, objeto a menudo de las lecciones universitarias) propio en razón de las temáticas implicadas, de la penetración del fenómeno y de la peculiar forma de aproximarse.

Aún además, el ejemplo de las garantías constitucionales, testimonia también la relevancia peculiar de la materia, que se conecta a las formas de gobierno y también de la libertad: las formas de gobierno, porque existen los fenómenos de circulación, sea horizontal (entre varios ordenamiento) sea vertical (del centro a la periferia, como esquemáticamente sucede en Francia, o de la periferia al centro como en Italia, donde el derecho local representa una especie de banco de pruebas para reformas introducidas o por introducir en niveles superiores).