

Reforma básica y desarrollo del gobierno local: entre Estado y comunidades autónomas

Tomàs Font i Llovet

*Catedrático de Derecho administrativo
de la Universidad de Barcelona*

1. Introducción.
2. Del desarrollo autonómico del Pacto Local...
3. ...a la reforma estatal de las bases del régimen local...
 - 3.1. Una cierta indefinición: la reforma de las haciendas locales.
 - 3.2. El debate sobre las grandes ciudades.
 - 3.3. La nueva agenda de las reformas locales.
4. ...sin contar con las comunidades autónomas?
5. Mejoras en el sistema democrático local.
 - 5.1. La legislación autonómica.
 - 5.2. La difícil concreción jurídica del "antitransfuguismo".
 - 5.3. La legislación de protección democrática municipal y de seguridad de los concejales.
6. La protección constitucional de la autonomía local.
 - 6.1. Los conflictos en defensa de la autonomía local.
 - 6.2. La autonomía y la suficiencia financieras.
 - 6.3. La jurisprudencia constitucional: la autonomía local como "al menos algo de participación".
7. Las competencias locales en la legislación sectorial.
8. El gobierno local y las reformas de la organización territorial.
 - 8.1. Fortalecimiento –y flexibilización– de las formas de cooperación municipal.
 - 8.2. La nueva figura de las comunidades de municipios.
 - 8.3. Los procesos de comarcalización.
 - 8.4. Las organizaciones insulares.
 - 8.5. El consorcio como forma de cooperación.
 - 8.6. La atención a la singularidad.
 - 8.7. Las tendencias de las reformas locales en Europa.
9. Final.

1. Introducción

La posición de la Administración local en el conjunto del sistema autonómico se vincula, desde hace ya años, a la dinámica del llamado Pacto Local, que se plasmó en 1999 en las reformas legislativas a nivel estatal, y debía continuar su desarrollo en el ámbito de cada comunidad autónoma. Hace un año señalábamos en estas mismas páginas que "[...] el compás de espera abierto después de las reformas legislativas de 1999 todavía no se ha cerrado" (T. FONT: "La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local", en *Anuario del gobierno local 2001*). Un año después, puede afirmarse que no solo continúa abierto este compás de espera, sino que probablemente ha cambiado de ritmo; sometido como está a tensiones desiguales que lo impulsan en sentidos distintos e incluso opuestos.

En pocas palabras, puede avanzarse que los escenarios de la renovación del poder local que se anunciaba en el anterior *Anuario* han cambiado en los últimos tiempos. Junto a la perspectiva del “incremento competencial” de los municipios, perspectiva de responsabilidad mayoritariamente autonómica, se reabre otra vez la perspectiva de la reforma más general del régimen básico del sistema político y administrativo local.

La valoración general en la anterior edición terminaba con estas reflexiones: “La evolución, tanto en el nivel legislativo como en el dogmático, el jurisprudencial y el doctrinal, del tratamiento de la autonomía local aporta más bien un conjunto de elementos, dispersos y no articulados, que han de servir, no obstante, para marcar la oportunidad de encuadrarlos en un marco más coherente y programado de acción política e institucional. En los últimos años, desde este *Anuario* se han ido ofreciendo reflexiones y construcciones acerca de los nuevos principios inspiradores de un avance necesario de la autonomía local. En continuidad con ellos, se sostiene ahora con vigor que hace falta también un mayor impulso político que permita hacer realidad la aspiración de diseñar un nuevo horizonte para la autonomía local”.

Pues bien, parece que hay indicios de la incorporación de este escenario más completo y general, o de elementos del mismo, en la reciente dinámica de tratamiento del gobierno local. Debemos, por tanto, referirnos a ambos escenarios, el autonómico y el estatal, y calibrar el papel que está jugando cada uno de ellos en el diseño de la panorámica general de la renovación del gobierno local.

2. Del desarrollo autonómico del Pacto Local...

En el campo de las comunidades autónomas –que es donde debería jugarse principalmente la partida–, este año no se registran grandes avances, a excepción del progreso de algunas iniciativas que ya estaban en marcha, reseñadas en anteriores anuarios. En la mayoría de las comunidades autónomas, el tema no figura ni siquiera en las agendas políticas; en algunas, como Andalucía y Castilla-La Mancha, el tema es objeto de los debates de política general, pero no se llegan a adoptar iniciativas de relieve al respecto.

Sólo en tres comunidades los pasos dados son más significativos. Por un lado, en Castilla y León se regula y constituye la Comisión de Coordinación y Desarrollo del Pacto Local. En el preámbulo del Decreto 48/2002 que la regula, se define el Pacto Local como “[...] un acuerdo político en virtud del cual y previos los instrumentos jurídicos y financieros necesarios, se traspasan, mediante técnicas descentralizadoras y por delegación y, desde el ámbito estatal y autonómico a las entidades locales, una serie de competencias que por sus características de proximidad y cercanía al ciudadano pueden ser desarrolladas o ejercidas por éstas de forma más efectiva, eficaz e inmediata”.

La citada comisión tiene carácter intra-administrativo, y elabora un documento sobre el cual el Gobierno adopta el acuerdo de someter la propuesta de Pacto Local a la Federación de Municipios y Provincias y Partidos Políticos (17 de octubre 2002). En la misma no sólo se incluyen competencias y funciones a atribuir, más de cincuenta, sino que también salta el tema de la estructura territorial frente a la debilidad de la mayoría de los más de dos mil municipios, ante lo cual se prevé el fortalecimiento de las diputaciones, las mancomunidades y los consorcios. No se opta, en cambio, por la comarcalización general de todo el territorio, prevista en el estatuto y aplicada ya a la comarca del Bierzo, lo que ha sido criticado por la oposición. Asimismo se potencia la

participación local en la toma de decisiones autonómicas, mediante convenios, órganos de participación, etcétera.

En la Comunidad de Murcia, y como resultado de una moción de la Asamblea, el Gobierno elabora un anteproyecto de ley de descentralización territorial y colaboración entre la comunidad autónoma y las entidades locales, que prevé diversas velocidades en el proceso, sobre la base del principio de voluntariedad. El ámbito material de esta ley marco alcanzaría a dieciséis parcelas de la intervención pública, para cuya descentralización se prevén la atribución por ley y la delegación por decreto, así como la encomienda de gestión y la conclusión de convenios, conciertos y consorcios. La financiación se concibe como específica, vinculada a la voluntariedad del proceso hacia una mayor asunción competencial

En la Comunidad de Madrid se comienza a trabajar en el proyecto de ley de descentralización que cristalizará en la Ley 3/2002, de 11 de marzo, para el desarrollo del Pacto Local, la primera de las iniciativas autonómicas que llega al *Boletín Oficial*, en una situación a la que no es ajena la candidatura del presidente de la comunidad autónoma a la alcaldía de la capital.

Se trata de una ley general de acuerdo con la propia exposición de motivos y cabe resumir su contenido en los siguientes puntos. El objetivo primero es establecer que mediante ley la asamblea pueda transferir o delegar a las entidades locales competencias de titularidad de la comunidad autónoma. Establece que las competencias transferidas o delegadas deberán estar referidas sustancialmente a su prestación o su ejercicio, reservándose la comunidad las competencias de ordenación y coordinación general. Se hace también una relación genérica de materias susceptibles de transferencia o delegación, que incluye hasta quince ámbitos de intervención. Se incluye la posibilidad de que las mancomunidades de municipios puedan ser destinatarias de las competencias transferidas o delegadas. Se prevé asimismo la posibilidad de que la Comunidad de Madrid firme convenios de encomienda de gestión de actividades materiales a las entidades locales.

Se regula el régimen bajo el cual se realizará la transferencia de competencias a las entidades locales; en todo caso, será mediante una ley de la Asamblea de Madrid. Corresponde a los decretos de traspasos la fijación de los medios económicos, personales y reales necesarios para la transferencia de competencias. Se prevé la posibilidad de revocación de la transferencia.

Asimismo se regula la delegación de competencias en los municipios o las mancomunidades de la Comunidad de Madrid; se hará con autorización previa por medio de una ley de la Asamblea de Madrid, que fijará las formas de control y coordinación. Igualmente, se prevé la posibilidad de revocación.

En fin, se establece el procedimiento para la definición de las transferencias o la delegación de competencias. En él se establece la participación de las entidades locales a través de la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias. Esta comisión va a ser la impulsora del Pacto Local y creará las comisiones sectoriales que serán las encargadas de concretar el traspaso de competencias mediante alguna de las fórmulas establecidas: transferencia, delegación, encomienda. Su trabajo se centrará en la valoración de los medios financieros, materiales y, en su caso, personales.

Naturalmente, habida cuenta del carácter de norma general o marco del sistema, para calibrar el alcance del proceso de desarrollo se tendrá que esperar a la actuación legislativa posterior en los términos enunciados.

En definitiva, las iniciativas autonómicas son, consideradas en el conjunto del sistema, más bien escasas y no representan una dinámica generalizada de desarrollo del Pacto Local en los términos inicialmente previstos, aunque ya podemos contar con alguna realidad tangible. Por lo demás, la proximidad de las elecciones locales de mayo de 2003 ha aconsejado a algunos máximos dirigentes de las comunidades autónomas a posponer cualquier concreción de eventuales acuerdos a un momento posterior. Como se decía, el compás de espera sigue, en este escenario, abierto.

3. ...a la reforma estatal de las bases del régimen local...

3.1. Una cierta indefinición: la reforma de las haciendas locales

Las novedades más interesantes tal vez provienen del escenario estatal. Es cierto que algunas de las intervenciones legislativas estatales en el último período muestran cierta indefinición respecto del sistema local; lo que se plasma en la reforma de la legislación de haciendas locales, o en el nuevo régimen de la televisión local aprobado por la ley de acompañamiento a los presupuestos, o en la modificación, por esta misma ley, del texto refundido de régimen local en lo atinente a la estructura de la función pública local, a la que se da carácter básico; restringiendo la capacidad autonómica de adecuar la estructura del personal local a sus peculiaridades.

En lo que respecta a la financiación, hay que decir que son varias las intervenciones, no sólo estatales sino también autonómicas, en este campo, decisivo en toda actuación de las políticas de descentralización. Por limitarse a algunos ejemplos, en Navarra, como en Canarias y Baleares, se establecen medidas para la participación de los entes locales en los fondos autonómicos, y en Andalucía, la Junta adopta medidas extraordinarias de saneamiento financiero de los municipios.

Es a nivel estatal donde se produce la mayor novedad, con la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley de haciendas locales de 1998, y también con la anterior Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del catastro inmobiliario. A pesar de las fuertes polémicas levantadas inicialmente en el campo de las entidades municipalistas, a la postre las innovaciones introducidas han sido más o menos aceptadas.

En realidad, se trataba de hacer efectiva la promesa electoral del Partido Popular de eximir del IAE a las personas físicas y a las sociedades con giro inferior a un millón de euros. No interesan tanto los múltiples aspectos técnicos que incorporan ambas leyes, sino señalar, a grandes rasgos, la disminución del ámbito de disponibilidad autónoma sobre los recursos propios, con la citada exención del IAE, la vinculación del IBI a la legislación del catastro, etc. Ante ello, se garantiza un mecanismo de compensación por la pérdida de recaudación que la reforma del IAE suponga, por la vía de participación en los tributos estatales; atendiendo en este punto a las reclamaciones de la FEMP.

Por otro lado, se incrementa la capacidad municipal para aplicar tipos impositivos más elevados y para fijar incentivos fiscales en forma de bonificaciones, con lo cual se traspasa a éstos la respuesta a las presiones sociales. Como se ha dicho (Rubio de Urquía), la reforma tiene un efecto perverso: "El Gobierno invita, pagan los ayuntamientos [...]."

Desde la óptica, muy distinta, de los actores políticos, destacamos ya en su día que en el XIV Congreso del Partido Popular, celebrado en enero de 2002, tuvo lugar la introducción de un nuevo lema, el de la "segunda descentralización", sin que ello llevara

conigo una propuesta de instrumentos y campos de actuación concretos. Más bien se concebía el desarrollo del gobierno local como el paso siguiente al desarrollo del sistema autonómico, una vez concluido el mismo. No hace falta decir que tal percepción no es compartida por el resto de fuerzas políticas. Pocos meses después, el Partido Socialista elaboraba una propuesta más articulada a favor de un “pacto cívico de gobierno local” que diera un “nuevo impulso” al gobierno local, ya en la óptica de las futuras elecciones locales.

3.2. El debate sobre las grandes ciudades

A partir de estos presupuestos políticos, a lo largo de último año la presencia de la Administración local en las instituciones generales del Estado tiene un singular foro de debate en el Senado, y concretamente en la Comisión de Entidades Locales. A finales de 2002 tienen lugar las comparecencias del ministro de Administraciones Públicas, de los consejeros de las comunidades autónomas y de la presidenta de la FEMP para tratar el *Informe sobre grandes ciudades* preparado por el Ministerio de Administraciones Públicas, en relación con el cual fueron convocados también diversos expertos.

Al poner sobre el tapete este debate, el Gobierno había recuperado su capacidad de intervención en el ámbito del régimen local, prácticamente acotado desde la legislación básica de 1985, con las escasas reformas de 1999. La ocasión la había ofrecido la reclamación desde Cataluña, y en particular desde Barcelona, para que el Estado aprobara la “parte estatal” de la Carta Municipal de Barcelona, esto es, aquellas singularidades en cuanto a su régimen que excedían de la competencia autonómica y no pudieron ser incluidas en la Carta Municipal aprobada por el Parlamento de Cataluña a finales de 1998. El Ministerio, no obstante, condujo esta reclamación hacia el tratamiento más general de las grandes ciudades como fenómeno distinto, en su enfoque jurídico, tanto de la cuestión metropolitana como de las singularidades de capitalidad de Madrid o Barcelona.

El desarrollo de las intervenciones y, más en general, del debate político, ha puesto de manifiesto que en el fondo lo que se ha detectado es la necesidad de una revisión más general de la legislación básica de régimen local para modernizar y adecuar la ordenación del gobierno local a la evolución de las exigencias de mayor eficacia y democracia dentro del Estado autonómico. Al respecto se proyectan líneas de reflexión y acción muy diversas, que van desde propugnar la necesidad de una mayor integración entre todos los niveles territoriales de gobierno y administración hasta la de potenciar el carácter intra-autonómico del sistema local e incrementar el papel de las comunidades autónomas sobre el mundo local.

Pero sobre todo –como decía, con ocasión del debate sobre las grandes ciudades–, lo que va tomando cuerpo es la conciencia de que las reformas efectuadas en 1999 en ejecución del Pacto Local no habían sido más que un primer paso, necesario, pero totalmente insuficiente. Sí se pudo comprobar que ya era posible “tocar” la legislación básica de régimen local y la orgánica del régimen electoral general. Ahora parece que se ve ya la necesidad de retomar esta vía, no como prueba o experimento, sino como proceso de mayor ambición.

Sin perjuicio de que vayan perfilándose los ámbitos en que se proyectarían las reformas requeridas, a que enseguida me referiré, en el Senado se puso de manifiesto la necesidad de hacer efectivo el principio de “subsidiariedad”, la exigencia de mejorar los

instrumentos de “participación” y democracia ciudadana, el requerimiento de que deben atribuirse “competencias plenas y completas”, ni compartidas ni delegadas, con la previsión de potestades “normativas” y de “autoridad”, que debe repensarse la organización ejecutiva del gobierno de las ciudades, etc.; todo ello, en un contexto que permita hacer posible el principio de “diversidad” o “diferenciación”.

3.3. La nueva agenda de las reformas locales

Como decía, el escenario se hace cada vez más complejo y cambiante; y en efecto, ha sido en el Congreso de los Diputados donde ha tenido lugar ya en 2003 la concreción de las posiciones políticas que convergen en la línea de modificación de la legislación básica de régimen local, de cara, por una lado, a su modernización, incrementando la participación democrática, y por otro lado, a la incorporación del tratamiento específico de la problemática de las grandes ciudades. Por la trascendencia del acuerdo, aunque sobre todo por la visibilidad del alcance de las innovaciones que se proponen, vale la pena dar completa referencia de su contenido a partir del texto de la proposición no de ley, tal como se publica en el BOCG de 18 de marzo de 2003.

Según la proposición, el Congreso de los Diputados insta al Gobierno para que, a través del diálogo con las entidades locales, las comunidades autónomas y buscando el más amplio consenso con las fuerzas políticas presentes en las Cortes Generales, adopte las siguientes medidas:

a) En primer lugar, el Gobierno ha de presentar en el Congreso de los Diputados un “proyecto de ley tendente a la modernización del gobierno local” que contenga, entre otros, los siguientes aspectos:

1) Por una parte, un impulso y una potenciación de la “participación” ciudadana en el ámbito municipal, para lograr el máximo acercamiento e intercomunicación entre los cargos electos y los vecinos; en beneficio de una democracia local avanzada y de calidad. Con tal finalidad, el proyecto de ley deberá abordar los siguientes aspectos:

–La regulación de la “iniciativa ciudadana” en el ámbito local, de forma que los vecinos con derecho de sufragio activo puedan presentar propuestas de acuerdo para su debate en la corporación o promover la celebración de consultas populares.

–La necesidad de que las administraciones locales desarrollen “sistemas informáticos interactivos” para fomentar la comunicación y la participación ciudadana mediante un uso más intenso de las nuevas tecnologías.

–La obligación de regular en cada municipio los “cauces de participación ciudadana”, estableciendo mecanismos y procedimientos efectivos para su desarrollo.

–La creación de una comisión en la que se encuentren representados todos los grupos políticos municipales para atender las “sugerencias”, las “reclamaciones” y las “quejas” de los ciudadanos sobre el funcionamiento de la Administración municipal.

–La regulación de los medios, a disposición del Pleno, que garanticen el efectivo “control de la actividad presupuestaria” municipal por parte de todos los concejales.

2) Por otra parte, el proyecto de ley ha de establecer el marco legal adecuado para que, de acuerdo con los principios constitucionales, los gobiernos locales dispongan de las “potestades” necesarias para regular y proteger las relaciones de convivencia de interés local, así como los servicios, el patrimonio y las infraestructuras públicas locales.

3) Asimismo, el proyecto habrá de perseguir el perfeccionamiento de los “instrumentos políticos de control y fiscalización” de la gestión desarrollada por los equipos de

gobierno municipal; de tal manera que quede garantizado el pleno ejercicio de la función de concejal y su derecho a la información. Se regularán la creación, en su caso, de comisiones de investigación, y se establecerán los cauces para el planteamiento de iniciativas y el desarrollo de los debates correspondientes; todo ello para dar un mayor impulso democrático y participativo al papel de los concejales y del Pleno del ayuntamiento.

4) Junto a todo lo anterior, la ley deberá proceder a la configuración de un “régimen específico para los municipios de mayor población” –el tema de las grandes ciudades, con una regulación orgánico-funcional más adecuada a sus necesidades, a la complejidad de su actividad y al volumen de los recursos que han de gestionar–. Este régimen deberá incluir las siguientes medidas:

–El fortalecimiento del gobierno municipal, como órgano ejecutivo de gestión de los intereses públicos locales, y la potenciación del Pleno, como órgano de representación política y de control efectivo de los asuntos locales.

–La posibilidad de integrar en el equipo de gobierno a personas que no sean cargos electos locales. Se ampliarían así las posibilidades de configuración del ejecutivo local, introduciendo un grado de flexibilidad suficiente para la configuración de los equipos de gobierno.

–La creación y la regulación de la figura de los altos cargos municipales, para atender con mayor eficacia las peculiaridades y la complejidad de la función directiva y gerencial en estos municipios.

–La separación de las funciones de control financiero, correspondientes al ámbito de la intervención, de la gestión presupuestaria y económico-financiera de la corporación.

–La desconcentración territorial necesaria a través de los distritos, de forma que determinados servicios municipales se acerquen a los ciudadanos y se facilite la participación ciudadana en la vida local.

–El fortalecimiento de los derechos de los vecinos ante la Administración, mediante la creación de un órgano especializado para el conocimiento y la resolución de sus reclamaciones tributarias o en relación con los ingresos de derecho público locales, que funcione de acuerdo con criterios de independencia, eficacia, agilidad y gratuidad.

–La creación de un Consejo Social de la Ciudad, como órgano consultivo, que sirva de foro de participación institucionalizada de los representantes económicos y sociales de la ciudad; para impulsar su colaboración en las políticas de desarrollo local y de dinamización socioeconómica, así como en la planificación estratégica urbana.

Se propone que este régimen de las grandes ciudades deberá ser también aplicable a las capitales de provincia con un volumen de población suficiente, aun cuando no alcancen el requerido con carácter general, así como a las capitales o las sedes de las instituciones autonómicas si así lo decidieran las asambleas legislativas correspondientes.

b) En segundo lugar, se propone reforzar los mecanismos de “cooperación” y “colaboración” con la Administración local. A tal efecto, el Gobierno impulsará la creación de una *conferencia sectorial* en el seno del Ministerio de Administraciones Públicas, que reunirá a miembros de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y a representantes de la asociación de entidades locales con mayor implantación, como gran foro institucional para el debate y la cooperación en los asuntos que afectan a la Administración local española.

Asimismo, se establecerá un cauce específico de cooperación, la Conferencia de Ciudades, con presencia de todos los anteriores y los municipios correspondientes. El Gobierno impulsará también la participación de las entidades locales, a través de la asociación de ámbito estatal más representativa, en la formación de la voluntad nacional en la fase ascendente del proceso de elaboración de todas aquellas políticas comunitarias que afecten de manera directa a sus competencias.

c) En tercer lugar, se insta al Gobierno a que desarrolle la cooperación y las competencias municipales en materia de “seguridad ciudadana”; reforzando el papel de las policías locales y el de las juntas locales de seguridad. Asimismo se le insta a que impulse los mecanismos de coordinación; reformando, en su caso, la legislación actual, para obtener el máximo rendimiento de los efectivos policiales disponibles.

En el mismo sentido, se deberá potenciar la “justicia de proximidad”, para agilizar y aproximar la justicia al ciudadano; mediante las reformas legales correspondientes, en los términos previstos en el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia.

d) En cuarto lugar, la proposición insta al Gobierno a que impulse la “transferencia de competencias a las administraciones locales” en materia de vivienda, empleo, servicios y prestaciones sociales y educación, y en las demás políticas de proximidad que así lo requieran; evitando la duplicidad de actuaciones de las diversas administraciones públicas y clarificando la distribución competencial. Las transferencias de competencias habrán de efectuarse de forma pactada entre la administración transferente y la destinataria de las mismas, garantizándose en todo caso la suficiencia financiera para la adecuada prestación de los servicios correspondientes.

Al mismo tiempo, se deberá incrementar la cooperación del Estado y las comunidades autónomas con las corporaciones locales en las materias mencionadas, así como, específicamente, en el ámbito del plan concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales.

e) En quinto lugar, el acuerdo insta al Gobierno a que desarrolle la actividad necesaria para dar cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 6 del Estatuto de autonomía de la Comunidad de Madrid, sobre su régimen especial de capitalidad; y dar cumplimiento a la moción aprobada por el Senado en su sesión de 19 de febrero de 2002, por la que se insta al Gobierno, en el marco de las conversaciones existentes entre éste y la Comisión Mixta de Generalitat de Cataluña-Ayuntamiento de Barcelona, y de los acuerdos que en ésta se adopten, a que presente, con la mayor brevedad posible, un proyecto de ley que otorgue al Ayuntamiento de Barcelona las capacidades y las competencias que se recogen en la Carta Municipal de Barcelona.

Se añade que, en todo caso, en lo que no sea específico, se pondrán en marcha los instrumentos que hagan posible la aplicación de dicha regulación a las restantes ciudades que por su dimensión y su capacidad de gestión compartan las mismas necesidades y los mismos problemas.

Como se puede ver, el objetivo planteado es de una notable envergadura, que excede en mucho tanto el alcance otorgado a la segunda fase del Pacto Local como el sentido originario de los debates que se habían iniciado en la comisión de entidades locales del Senado. Estamos ante un verdadero programa de reforma del sistema político y administrativo local, de modernización y actualización de su régimen. Es prematuro intentar una valoración de la proposición, recién acabada de formular, y que va a adqui-

rir mayor verosimilitud cuando el Gobierno cumpla el mandato parlamentario de redactar un proyecto de ley. Pero, por el momento, ya se puede confirmar que el escenario del debate local ha pasado del desarrollo autonómico del Pacto Local a la reforma estatal de las bases del régimen local...

4. ...sin contar con las comunidades autónomas?

A la vista del amplio contenido que se quiere dar a la renovación legislativa en el ámbito estatal, se pone de manifiesto un vez más que, en el fondo, queda aún por resolver la cuestión de cuál es el alcance de la capacidad del Estado para completar la operación –es decir, para establecer las bases del régimen local– y cuál es el papel de las comunidades autónomas que debe ser respetado en todo caso.

Se plantea de nuevo, así, en qué medida debe ser matizada la doctrina constitucional según la cual todo lo necesario para proteger o definir el contenido de la autonomía local debe ser básico, en el doble sentido de reservado al Estado y uniforme para todo el territorio. La doctrina constitucional de 1981 a 1989 recibió ya una modulación en la STC 109/1998, al tomar en consideración las especificidades estatutarias sobre el régimen de las diputaciones.

Las experiencias de reformas locales en Europa –a las que luego me referiré y que son analizadas en la parte correspondiente del *Anuario*– coinciden todas en la tendencia hacia la mayor interiorización del sistema local en el ámbito autonómico. En ello coincide también la posición del Informe del CPLRE del Consejo de Europa sobre “La democracia local y regional en España”, que se publica en este mismo *Anuario*, con la presentación de F. Merloni, en el punto en que expresa la recomendación de que los estatutos de las comunidades autónomas incluyan la formulación del principio de subsidiariedad. En este sentido, puede confrontarse aquí el debate que se está siguiendo en Italia en la actuación de la reforma constitucional a la hora de redactar los estatutos regionales (*vid.* la colaboración de L. Vandelli en este mismo *Anuario*).

Hay que resituar, pues, el papel de los estatutos de autonomía en relación con el sistema de gobierno local; dando a éstos el relieve adecuado, como sostuve en otra ocasión –“La nueva posición de la Administración local en la evolución del Estado de las autonomías”, en *Informe Comunidades Autónomas 1999*. Instituto de Derecho Público, Barcelona 2000– y sobre lo que han coincidido otros autores –por todos: J. GARCÍA ROCA, “El concepto actual de autonomía local según el bloque de constitucionalidad”, en REALA 282, 2000)–.

Porque creo que no es factible alcanzar con plenitud la segunda descentralización, la fase autonómica del Pacto Local, es decir la transferencia de competencias desde las comunidades autónomas hacia los gobiernos locales si las comunidades autónomas no ostentan capacidad suficiente para incidir efectivamente en la configuración del régimen de los entes locales de su territorio en los que se quiere que vaya a descansar el grueso de determinadas actuaciones públicas.

En este sentido, cabe decir que, al menos en el contexto de las propuestas de reforma estatutaria que se están planteando en Cataluña, por una lado se otorga en efecto mayor atención a la garantía estatutaria de la autonomía local y al principio de subsidiariedad; pero, por otro lado, en cambio, se profundiza muy poco en la aportación de opciones propias sobre el régimen local y la concreción del contenido competencial del sistema local.

5. Mejoras en el sistema democrático local

5.1. La legislación autonómica

Dejando de lado los planteamientos de tendencias generales, se debe señalar que algunas normas del último año inciden en la mejora de aspectos puntuales del sistema político-democrático local, en sus diversas vertientes.

Así, por ejemplo, a la leyes existentes sobre consultas populares se suma ahora la Ley foral de Navarra 27/2002, aunque no sería de extrañar que la pluralidad de normas que están apareciendo pueda motivar una intervención normativa del Estado. Al menos, la proposición de ley sobre la modernización de gobierno local se refiere precisamente a la problemática de las consultas populares.

Por su parte, la Ley de Cataluña 21/2002, de reforma de la Ley municipal, introduce en el ámbito municipal la figura del “Síndico o Síndica de Agravios”, que existía ya en muchos municipios por decisión autónoma, cuya función es defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los vecinos del municipio, y se regulan los requisitos que deben cumplirse para el nombramiento y el ejercicio de este cargo; lo que acaso pueda suscitar dudas acerca de la incidencia en la capacidad de autoorganización municipal, reabriéndose el debate sobre la prelación de la ley autonómica sobre el reglamento orgánico municipal en materia de órganos complementarios.

Junto a lo anterior, la praxis de los últimos años pone de manifiesto que no son pocos los solapamientos que se producen entre las actuaciones de los defensores del pueblo autonómicos y los locales; por lo que se hace necesario extremar los mecanismos de coordinación que, no tratándose en sentido estricto de relaciones interadministrativas, habrá que conducir por la vía consensual.

5.2. La difícil concreción jurídica del “antitransfuguismo”

Junto a los acuerdos políticos contra el transfuguismo, no siempre respetados, el tratamiento jurídico de esta problemática ofrece algunos datos de interés. Por una parte, para actuar contra el transfuguismo en el ámbito local, la Ley de Cataluña 3/2002, de 2 de marzo, dispone que los concejales que abandonen el grupo constituido por la candidatura en la que se presentaron a las elecciones no se pueden integrar en el Grupo Mixto, sino que quedan como concejales no adscritos; los cuales tendrán los derechos y los deberes individuales, incluidos los materiales y los económicos, que según las leyes formen parte del estatuto de los concejales, y participarán en el ayuntamiento “de manera análoga a la del resto de concejales”, dice la ley, sin que se les reconozcan expresamente los derechos que se acuerden a favor de los grupos políticos.

La imprecisión de esta solución legislativa pudiera ofrecer algunas dudas, que ya fueron suscitadas por el dictamen del Consell Consultiu sobre el proyecto, y que motivaron alguna modificación en la redacción definitiva de la ley.

Por otra parte, y respecto a la cuestión suscitada, debe tenerse en cuenta que la STS de 26 de septiembre de 2002, Sala 3, Sección 7, ante la negativa de un ayuntamiento de integrar en el Grupo Mixto a un concejal que abandonó su candidatura, por no estar constituido dicho Grupo Mixto, estableció la siguiente doctrina, que cabe reseñar:

De acuerdo con la legislación aplicable, “[...] existe un derecho-deber de los concejales de estar adscritos a uno de los grupos, sea el correspondiente a la organización política del concejal o bien el mixto, por lo que es forzoso concluir que al impedirse a uno de ellos integrarse en el Grupo Mixto, colocándole en la situación de concejal no adscrito a ningún grupo político, se le está impidiendo desarrollar su función representativa en las mismas condiciones que el resto de los concejales, con vulneración, por tanto, del artículo 23.2 de la Constitución”.

Así, continúa el Tribunal Supremo, la infracción constitucional no puede resultar excluida por el hecho de que el concejal había sido autorizado a asistir a las sesiones de las comisiones informativas, pues el derecho lesionado no es el de participar en todos los órganos complementarios del ayuntamiento, cuya titularidad corresponde a los grupos políticos (artículo 20.3 de la Ley 7/1.985), sino el de formar parte de uno de dichos grupos como los demás concejales.

Antes las razones aducidas por el ayuntamiento, la sentencia señala que la exigencia de un número mínimo de concejales para la existencia del Grupo Mixto, con el propósito de evitar tentaciones de “transfuguismo” y basada en las ventajas que podría reportar un Grupo Mixto constituido por un sólo concejal, no constituye justificación objetiva y razonable para penalizar los cambios de adscripción política, no prohibidos constitucionalmente, mediante la colocación del concejal disidente de su organización política en la situación discriminatoria de no adscrito a ningún grupo. Razonamiento al que cabría añadir que dicha situación sólo se produce cuando el concejal disidente no puede integrarse en otro de los grupos políticos existentes en el ayuntamiento; con lo que la medida es, por su carácter selectivo, doblemente discriminatoria.

Esta Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2002 se cuida de señalar que lo anterior no es contradictorio con el criterio que la Sección 4 de la misma sala plasmó en la Sentencia de 15 de septiembre de 1995, y que se resume en que la constitución del Grupo Mixto en un ayuntamiento requiere la voluntad ordenante de una norma de organización y en que un acto administrativo singular no es el instrumento adecuado para ello. Ese criterio, dice, debe ser matizado o completado con estas precisiones:

a) La constitución y el funcionamiento del Grupo Mixto exige una regulación que efectivamente ha de realizarse mediante un instrumento de naturaleza normativa que, como todos los de esta naturaleza, tendrá un carácter genérico y será susceptible de aplicarse durante el periodo de su vigencia a un ilimitado número de casos.

b) La ausencia de esa regulación, por no haber ejercido el ayuntamiento la potestad normativa que tiene reconocida para ello, no puede obstaculizar el derecho que asiste a todo concejal a integrarse en el Grupo Mixto.

En consecuencia, concluye el Tribunal Supremo, una cosa es ordenar de futuro, en términos genéricos y por tiempo indefinido, las pretensiones de constitución de Grupo Mixto que puedan plantearse; y otra muy diferente es resolver el singular caso de que, ante la ausencia de la norma organizativa que así lo permita, un concejal no pueda hacer efectivo el derecho que le asiste a integrarse en el Grupo Mixto. En este caso, la efectividad que ha de darse al derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución debe ser el criterio prevalente; y, frente a él, no puede ser válidamente invocada esa ausencia de norma organizativa a la que se ha hecho referencia.

5.3. La legislación de protección democrática municipal y de seguridad de los concejales

En un contexto muy distinto a lo hasta ahora comentado, y estando ya al cierre de esta valoración de conjunto, no se puede dejar de citar la aprobación de la Ley orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los ayuntamientos y la seguridad de los concejales, encaminada, según la propia exposición de motivos, a “[...] hacer realidad la decisión de aislar a los terroristas, garantizando una mayor eficacia en el uso de los recursos de los que puede disponer nuestro sistema político.”

Se incluyen modificaciones del Código penal, Ley de enjuiciamiento criminal, Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad, Ley orgánica de financiación de partidos políticos, Ley orgánica del régimen electoral general y Ley de bases de régimen local. Esta última incorpora una modificación del artículo 61, concretando que procede la disolución de las corporaciones locales por gestión gravemente dañosa para los intereses generales cuando se produzcan determinadas actuaciones de apoyo, cobertura, justificación, etc., del terrorismo.

6. La protección constitucional de la autonomía local

6.1. Los conflictos en defensa de la autonomía local

En la edición anterior del *Anuario* se daba cuenta de los primeros conflictos en defensa de la autonomía local interpuestos desde la entrada en vigor de la reforma de la LOTC, que estableció este mecanismo procesal de protección de la autonomía local. Se indicaba entonces cómo todos los conflictos interpuestos lo habían sido contra leyes autonómicas: Ley de Baleares 12/1999, en materia de residuos; Ley de la Comunidad Valenciana 8/1999, de supresión de la entidad metropolitana de L’Horta; Ley de Asturias 2/2000, de cajas de ahorros; además del caso singular del conflicto interpuesto por Ceuta contra la disposición de la Ley estatal de acompañamiento a los presupuestos relativa al planeamiento urbanístico de esta ciudad. Ahora cabe añadir algunas novedades.

En relación con el conflicto contra la Ley de Baleares 12/1999, se planteó su posible pérdida de objeto, al haber sido modificada por la posterior Ley 9/2000 en el concreto aspecto conflictivo de la no-necesidad de licencia municipal para determinados proyectos referidos al tratamiento de residuos. Para evitar que la declaración del alcance de la autonomía local en este caso quedase sin fijar, se ha planteado también conflicto en defensa de la autonomía local contra esta Ley 9/2000; procedimiento que acaba de ser admitido a trámite por el Tribunal Constitucional.

También en el *Anuario* del año pasado se hablaba de la posible interposición del conflicto contra la Ley estatal 18/2001, general de estabilidad presupuestaria, a la vista de su incidencia en la autonomía de gasto y en la suficiencia financiera de los entes locales. Así se ha hecho, en efecto, estando pendiente en estos momentos de ser admitido a trámite por el Tribunal Constitucional. Desde el punto de vista procesal, se ha podido poner de manifiesto la complejidad derivada de los requisitos de legitimación y de procedibilidad establecidos por los artículos 75.3 y 75.4 de la LOTC, para que sea admitido a trámite el procedimiento iniciado por 1.211 municipios, agrupando a más de quince millones de habitantes, y otras entidades locales, dentro de los tres meses des-

de la entrada en vigor de la ley y debiendo acreditar el quórum de mayoría absoluta legalmente exigido. El Dictamen del Consejo de Estado de 20 de junio de 2002, emitido con carácter preceptivo según prevé la LOTC, efectúa una interpretación rigurosa de aquellas exigencias; aunque al final admite a trámite el expediente y entra en el fondo del asunto, como trámite previo al planteamiento del conflicto ante el Tribunal Constitucional.

6.2. La autonomía y la suficiencia financieras

Debe destacarse que el que se acaba de citar es el primer conflicto que se plantea contra una ley del Estado de carácter general; y, además, contra una ley de carácter no competencial o sectorial, sino relativa al régimen local en sentido estricto o mejor, de las haciendas locales. El Consejo de Estado emite un informe desfavorable, en el sentido de entender que la ley no lesiona la autonomía local ni la suficiencia financiera. En concreto, en relación con el régimen de autorización de las operaciones de endeudamiento, en los términos previstos en los artículos 23.1 y 23.2 de la ley, el Consejo de Estado entiende que debe hacerse una interpretación de los mismos del modo más favorable al principio constitucional de suficiencia financiera, reconocido también por el artículo 9 de la Carta Europea de Autonomía Local.

“[...] Desde esta perspectiva, –dice el dictamen– parece que lo dispuesto en el artículo 23.2 ha de suponer más una garantía de que en tales casos podrá concederse la autorización que una exclusión de la misma para el resto de los supuestos. Ello resulta coherente con pluralidad de situaciones en que pueden verse las entidades locales; de modo que no siempre sea incompatible la realización de operaciones de crédito o emisiones de deuda con el objetivo de estabilidad presupuestaria en situaciones de desequilibrio, que también pueden ser de muy diverso grado e intensidad. Resulta preferible que quien tiene competencia autorizante atienda al caso concreto, antes que deducir una general prohibición de autorización no formulada expresamente en la ley.” Esta interpretación permite así, en la línea propugnada el año pasado desde estas mismas páginas, “[...] evitar un excesivo rigor, contrario al principio de proporcionalidad e incurrir en el tantas veces criticado uniformismo que preside el régimen local que impediría introducir elementos correctores según tamaño de población, volumen de presupuestos, etc.”. Tal apreciación, plausible, por lo demás, puede prefigurar, acaso, una sentencia interpretativa del Tribunal Constitucional.

El Consejo de Estado continúa su análisis señalando que “[...] por otra parte, no debe olvidarse que el artículo 133.4 de la CE establece que ‘las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes’; precepto que, según una de las primeras sentencias del Tribunal Constitucional (4/1981, de 2 de febrero), remite ‘en blanco’ al legislador la posibilidad de limitar la asunción de obligaciones financieras por parte de las administraciones públicas entre las que, obviamente, están comprendidas las entidades locales [...]”; añadiendo que el establecimiento de determinados límites al posible endeudamiento de los entes locales, cuya determinación se atribuye al Gobierno en función de la necesidad de una regulación unitaria y de las circunstancias cambiantes del interés público en materia económica, no se opone a la Constitución. La Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, se refiere al “[...] necesario margen autónomo de endeudamiento que también ha de ser reconocido a las corporaciones locales por imperativo del principio constitucional de

autonomía local en el marco de la competencia básica estatal del artículo 149.1.18 de la CE"; considerando que al mismo responden los supuestos en que no es precisa autorización para proceder a dicho endeudamiento. Ello lleva a recordar que no todas las operaciones de endeudamiento requieren autorización y, por tanto, estarían sometidas a la limitación del artículo 23; por lo que el precepto examinado no supone un vaciamiento de la llamada "autonomía de endeudamiento" de las entidades locales.

Aún siendo cierta la remisión constitucional a la ley, en esta última apreciación del Consejo de Estado aparece una vez más la concepción, aquí criticada en otras ocasiones, del contenido constitucional de la autonomía como un límite negativo último: lo que la Constitución impediría es el "vaciamiento" de la autonomía de endeudamiento, no su mera y directa lesión. Es, en efecto, la línea de la jurisprudencia constitucional que encontrábamos no hace mucho en la STC 159/2001, de 5 de julio, que el dictamen cita en otro pasaje, referida a la legislación urbanística catalana, que fue considerada no contraria a la autonomía local constitucionalmente garantizada porque "[...] no elimina toda participación de los ayuntamientos" en el procedimiento de planeamiento urbanístico.

Una vez más hay que insistir en la insuficiencia de la técnica de la garantía institucional para garantizar efectivamente la capacidad de autogobierno de los entes locales "bajo su propia responsabilidad", como recuerda la Carta Europea de la Autonomía Local.

6.3. La jurisprudencia constitucional: la autonomía local como "al menos algo de participación"

Entre las sentencias efectivamente dictadas por el Tribunal Constitucional que interesan a la autonomía local cabe destacar la Sentencia 204/2002, de 31 de octubre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña contra los artículos 24 y 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Nos interesa en concreto la impugnación del artículo 166, referido a los planes y las obras en materia de aeropuertos. El párrafo tercero de este artículo señalaba: "Las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito del aeropuerto y su zona de servicio por AENA no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1.b), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, por constituir obras públicas de interés general [...]."

El motivo de la impugnación realizada por la Generalitat era, evidentemente, la lesión de la autonomía local que podía significar la exclusión del control preventivo municipal en relación con las obras aeroportuarias realizadas por AENA; impidiendo el ejercicio de las facultades de control urbanístico que competen a los municipios.

Como se recordará, una cuestión similar había sido ya planteada en la STC 40/1998, de 19 de febrero, analizada en una anterior edición de este *Anuario*, sentencia referida a la previsión del artículo 19 de la Ley de puertos y de la marina mercante, que igualmente sustraía a la exigencia de licencia municipal la realización de obras en el dominio público portuario por las autoridades portuarias. En esta ocasión, el Tribunal Constitucional se cuida de destacar la similitud de la regulación aeroportuaria impugnada con el caso de los puertos, por lo que considera aplicable al caso presente la doctrina fijada en dicha STC 40/1998, cuyo FJ 39 reproduce; el cual concluía en que la

autonomía local exige una necesaria intervención del ayuntamiento en el control preventivo del ajuste de las obras al planeamiento, aunque sea por vía de informe previo y no por vía de sujeción a licencia, siempre que se trate de obras públicas de interés general, del que carecen las obras no propiamente portuarias.

Ahora bien, en el caso del artículo 166 de la Ley 13/1996, referida a las obras en los aeropuertos, el Tribunal Constitucional señala la existencia de una diferencia decisiva con la regulación referida a los puertos. Tal diferencia estriba en que ahora se exige a las obras que realice AENA de todo tipo de actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1.b) de la LBRL –la exclusión es absoluta, dice el Tribunal Constitucional–, alcanzando la exclusión incluso la intervención por vía de informe. De manera que el Tribunal Constitucional concluye que no se respeta la garantía institucional de la autonomía local, por lo que el precepto impugnado es declarado inconstitucional y nulo.

Evidentemente, la solución adoptada por la STC 204/2002 satisface el mínimo exigible, pero puede considerarse insuficiente en cuanto se sustenta en el fondo en la misma consideración más arriba criticada: la inconstitucionalidad estriba en haber eliminado totalmente –la exclusión es absoluta, dice– la intervención municipal. Bastaría que se hubiera previsto “algún tipo de intervención”, como el informe previo, para salvar la constitucionalidad del precepto. Esta concepción no permite ni tan siquiera entrar en el análisis de si el tipo de intervención municipal previsto en cada caso concreto es el adecuado y proporcionado a la naturaleza y la entidad de los intereses afectados.

El artículo 2.1 de la LBRL declara con toda rotundidad que la atribución competencial deberá hacerse “[...] en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local”. Así, pues, para apreciar la constitucionalidad de la ley, el Tribunal Constitucional estaría obligado a comprobar, caso por caso, la suficiencia constitucional del tipo de intervención que se reconoce al municipio en relación con el tipo de actividad concreta. Esta consideración es la que subyace en los votos particulares que el magistrado Pablo García Manzano formuló tanto a la STC 40/1998 como a esta STC 204/2002, que se comenta. En efecto, en lo que aquí interesa, el voto particular subraya que la simple previsión de un informe municipal previo no es en realidad un efectivo control preventivo de la adecuación urbanística de las obras; puesto que al no tener carácter vinculante, no puede equivaler al tipo de control que se ejerce con la licencia y deja en manos de la autoridad aeroportuaria la observancia o el respeto de las determinaciones propiamente urbanísticas del plan especial.

Ni hace falta decir que, a la vista de la sentencia, la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de acompañamiento a los presupuestos generales para 2003, ha incluido en su artículo 101 una modificación de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por la que se da nueva redacción al párrafo tercero de su artículo 166, que quedará redactado en los siguientes términos:

“3.) Las obras que realice AENA dentro del sistema general aeroportuario deberán adaptarse al plan especial de ordenación del espacio aeroportuario o instrumento equivalente. Para la constatación de este requisito, deberán someterse a informe de la administración urbanística competente, que se entenderá emitido en sentido favorable si no se hubiera evacuado de forma expresa en el plazo de un mes desde la recepción de la documentación. En el caso de que no se haya aprobado el plan especial o instrumento equivalente, a que se refiere el apartado 2 de este artículo, las obras que realice AENA en el ámbito aeroportuario deberán ser conformes con el Plan director del aeropuerto.

Las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito del aeropuerto y su zona de servicio por AENA no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, por constituir obras públicas de interés general.”

Como puede verse, la cuestión se despacha con un informe municipal, a cuya falta de emisión, por cierto, se atribuye un sentido presunto de carácter favorable; lo que está en clara contradicción con el artículo 83.4 de la Ley 30/1992, que ante la falta de este tipo de informes únicamente prevé que se puedan proseguir las actuaciones, sin prejuzgar el sentido de la opinión de la Administración que debería informar. Tendremos nuevos motivos, pues, para ocuparnos de esta cuestión en futuras ediciones.

7. Las competencias locales en la legislación sectorial

La legislación dictada por el Estado y por las comunidades autónomas en los distintos sectores de regulación e intervención incide naturalmente sobre las competencias locales. Indicamos sintéticamente algunas de las novedades producidas.

En materia de urbanismo y ordenación del territorio se han aprobado varias leyes en distintas comunidades autónomas; como, por ejemplo, Cataluña (Ley 2/2002), Asturias (Ley 3/2002), Navarra (Ley foral 35/2002) y Andalucía (Ley 7/2002). Como tema específico, puede señalarse que en Cataluña, la Ley 2/2002 regula los programas de acción urbanística de tal forma que sólo su aprobación consensuada o concertada entre la Generalitat y los ayuntamientos permite a éstos incrementar sus competencias para la aprobación del planeamiento de desarrollo; lo que por algunos ha sido considerado como un condicionamiento de la autonomía municipal. Por su parte, Aragón desarrolla reglamentariamente su ley con especial atención para los pequeños municipios.

El relevante interés de esta oleada legislativa, continuación de la reforma estatal de 1998, se refleja en la parte de “Estudios” de la presente edición del *Anuario*; incorpora un nutrido conjunto de trabajos de los especialistas más atentos a las distintas facetas que presenta el derecho urbanístico en la actualidad, tanto en lo que se refiere al estricto régimen jurídico como a su relación con las diversas políticas públicas y los fenómenos sociales.

En materia de turismo, además de la Ley 13/2002, de Cataluña, cabe señalar que la Ley 6/2002 de Canarias, conduce la ordenación territorial del sector turístico en las islas de La Gomera, El Hierro y La Palma, con la articulación de los planes insulares y de las normas de aplicación directa.

En otro orden de cosas, la modificación de la Ley estatal de televisión local por ondas terrestres, efectuada por la Ley de acompañamiento a los presupuestos del Estado para 2003, aprovechando su adaptación a la digitalización del medio, puede afectar a las competencias autonómicas sobre las televisiones locales e incidir en la autonomía municipal al establecer agrupaciones forzosas de municipios y limitar la capacidad para la organización del servicio.

8. El gobierno local y las reformas de la organización territorial

Igual que hemos venido constatando en años anteriores, una vez más, la articulación de la organización territorial interna de las comunidades autónomas sobre la base de la

estructuración o la reforma de los diversos niveles de administración local constituye uno de los campos de mayor incidencia del legislador autonómico.

8.1. Fortalecimiento –y flexibilización– de las formas de cooperación municipal

Señalamos en primer lugar las actuaciones llevadas a cabo en Cataluña, sobre todo con la Ley 21/2002, de 5 de julio, que modifica la Ley municipal y de régimen local de Cataluña de 1987. Esta ley incorpora varias de las propuestas formuladas dos años antes en el *Informe de la Comisión de Expertos sobre organización territorial*, al que me he referido en anteriores ediciones del *Anuario*, y que en un primer momento no habían sido bien acogidas por la mayoría gobernante. Poco a poco, y desde la reconstrucción de un consenso parlamentario que había propiciado la actuación de aquella comisión, con la Ley 21/2002, se han aprobado diversas modificaciones en el texto en vigor de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña; también se han regulado nuevas figuras jurídicas, que tienen por objeto acercar la Administración a los ciudadanos y facilitar la gestión de los servicios en los municipios.

Tal y como destaca el preámbulo de la propia ley, se da rango legal al principio de subsidiariedad, según el cual es preciso procurar que las competencias se atribuyan, de forma preferente, a las autoridades más próximas a los ciudadanos. Establece la obligación de someter a consulta de los vecinos de los municipios afectados los expedientes de agregación total y de fusión de municipios. Establece también la obligación de constituir comisiones de gobierno en los municipios de más de cinco mil habitantes y en los que sean capital de comarca. La ley amplía las competencias de los municipios así como de los alcaldes, de acuerdo con lo que establece la normativa sectorial y atendiendo a la aparición de nuevas demandas de los ciudadanos.

La ley amplía también las competencias que pueden ser asumidas por las entidades municipales descentralizadas, introduce modificaciones con relación al acuerdo de constitución de estas entidades y a la composición de la junta de vecinos. Incidentalmente, en el marco de la modificación, se adapta la regulación del padrón municipal a las modificaciones introducidas por la Ley del Estado 4/1996, por la cual se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, con relación al padrón municipal.

Entre los aspectos más relacionados con el fortalecimiento de las relaciones de cooperación municipal, la Ley catalana 21/2002 efectúa una nueva regulación de las mancomunidades de municipios, de acuerdo con las sugerencias del *Informe de la Comisión de Expertos*, a los efectos de flexibilizar y facilitar su constitución y su funcionamiento, con la finalidad última de promover la agrupación de municipios para prestar servicios en común.

Entre las novedades de su régimen destaca la previsión expresa de que los municipios asociados puedan atribuir a las mancomunidades la potestad sancionadora, aspecto discutido hasta la fecha. En realidad, es expresión de que las mancomunidades debieran poder ejercer todas las potestades públicas que corresponden a los municipios agrupados. La mancomunidad no es sólo una forma de gestión asociada de servicios públicos, en el sentido meramente prestacional, puesto que los servicios pueden requerir normalmente el ejercicio de funciones de autoridad.

8.2. La nueva figura de las comunidades de municipios

Con el objetivo reiterado de dotar de más instrumentos a los municipios, sobre todo los pequeños y los medianos, y para facilitarles la gestión y la ejecución de tareas comunes, se crea la nueva figura de las “comunidades de municipios”, entendidas como unas agrupaciones sin personalidad jurídica, cuyos acuerdos vinculan a todos los municipios agrupados. La ley establece un sistema ágil y sencillo tanto para la constitución como para el funcionamiento de estas comunidades; de forma que su creación no comporte obstáculos innecesarios para ejercer en común la función de que se trate. Asimismo, se mantienen todas las garantías ante terceros al establecer que todos y cada uno de los municipios agrupados responden de los acuerdos de la comunidad. Para hacerse cabal idea de esta nueva técnica de cooperación intermunicipal puede sintetizarse su régimen jurídico:

Los municipios, para gestionar y ejecutar tareas y funciones comunes, pueden asociarse con otros municipios y crear una comunidad de municipios, la cual puede tener carácter temporal o bien indefinido. Las comunidades de municipios, como he dicho, no tienen personalidad jurídica propia. No obstante, los acuerdos que adoptan vinculan a todos los municipios agrupados y tienen eficacia ante terceros, como si fueran adoptados por todos y cada uno de los municipios que integran la comunidad. Las comunidades de municipios se rigen por lo establecido en la ley, por los convenios respectivos y, supletoriamente, por la normativa de régimen local. Para formar una comunidad de municipios no es indispensable que los municipios pertenezcan a la misma comarca, ni que exista continuidad territorial entre ellos, si no lo requiere la naturaleza de la finalidad que se pretende llevar a cabo. El objeto de la comunidad de municipios debe ser siempre determinado.

El proyecto de convenio de la comunidad de municipios debe establecer y regular los aspectos necesarios para su funcionamiento, en especial los siguientes: *a)* Los municipios que comprende; *b)* El objeto, la denominación y las finalidades de la comunidad; *c)* El municipio donde tiene el domicilio la comunidad y se guarda el libro de actas; *d)* Los derechos y los deberes de los municipios agrupados; *e)* La relación de las competencias que se confieren a la comunidad para ejercer las funciones que le corresponden; *f)* Los órganos de la comunidad, con referencia al procedimiento de designación y de cese, a la composición, a las funciones, y al régimen de funcionamiento y de adopción de acuerdos; *g)* Los recursos financieros, las aportaciones y los compromisos de los municipios que integran la comunidad; *h)* El plazo de duración y los supuestos y el procedimiento de disolución y liquidación de la comunidad, e *i)* Las condiciones para la incorporación de nuevos miembros a la comunidad y para la separación de alguno de los municipios que la integran.

En el marco de lo regulado en el correspondiente convenio, corresponden a la comunidad de municipios todas las competencias, las potestades y las funciones que le atribuyen los municipios agrupados. Como se ha dicho, todos los municipios agrupados responden de forma solidaria de los acuerdos adoptados por los órganos de la comunidad.

En cuanto a los órganos de la comunidad de municipios, éstos deben ser representativos de los ayuntamientos que la constituyen, siendo órganos necesarios de la comunidad de municipios la presidencia y el consejo, en el que deben estar representados todos los ayuntamientos de los municipios agrupados, y es el órgano máximo de gobier-

no. El presidente de la comunidad es designado por el pleno del consejo, entre los alcaldes de los municipios que la constituyen.

La comunidad debe contar con una sección propia en el presupuesto de cada uno de los ayuntamientos integrantes, la cual está gestionada por la comunidad. La autorización y la disposición del gasto corren a cargo del consejo y del presidente, en función de la distribución de competencias establecidas por el convenio de la comunidad. El consejo de la comunidad debe presentar anualmente una memoria y una cuenta de la gestión del servicio, sin perjuicio de lo que establece la legislación de finanzas locales. El ejercicio de la función interventora, de control financiero y de eficacia del servicio corresponde, de acuerdo con lo que establece la legislación de finanzas locales, al interventor del ayuntamiento donde está situado el domicilio de la comunidad. Lo mismo sucede con la función de secretaria, que no obstante puede ser delegada en el secretario de otro municipio asociado.

Esta novedosa regulación de un mecanismo de cooperación más ágil y flexible tiene claras inspiraciones en la legislación francesa e italiana –estatal y regional– aparecida a partir de 1999, de la que se ha dado cumplida cuenta en anteriores ediciones del *Anuario*, pero no deja de ofrecer un cierto carácter experimental, de modo que habrá que esperar a la praxis seguida para detectar los ámbitos idóneos de su aplicación, ya sea según materias, sectores, dimensiones, etc. En todo caso, el régimen jurídico plantea sugerentes cuestiones: se establecen unos órganos que no pertenecen a ninguna persona jurídica; se regula una forma de actividad más que una estructura organizativa; se incorporan las técnicas de utilización de servicios de un ente en favor de otros, etcétera.

La Ley catalana 21/2002, en fin, encarga al Gobierno fomentar la constitución de las mancomunidades y las comunidades de municipios; para lo cual establece que el Fondo de Cooperación Local de Cataluña reserve un porcentaje de la participación de los municipios en los ingresos de la Generalitat, a distribuir entre mancomunidades y comunidades de municipios. Asimismo, establece que el Plan de inversiones locales de Cataluña debe priorizar los proyectos presentados por las mencionadas agrupaciones de municipios.

8.3. Los procesos de comarcalización

En Aragón se lleva adelante el proceso de comarcalización, ya iniciado el año anterior, con la constitución de dieciocho nuevas comarcas respecto de las cuales se procede a la elección de sus órganos y a los traspasos de servicios y medios financieros. Especialmente complejo es el sistema de financiación, que persigue compatibilizar la capacidad de autonomía financiera de las comarcas con una política de contención del gasto público.

Al hilo de este proceso, se han suscitado ya, no obstante, algunas dudas acerca de la efectividad del mismo, tanto respecto del papel que deben jugar las comarcas en relación con las diputaciones provinciales, como de la capacidad de gestión de las nuevas entidades comarcales, que en varias ocasiones han efectuado una encomienda de gestión “hacia arriba” de las funciones recién recibidas, para que continúen siendo ejecutadas materialmente por la comunidad autónoma.

Cabe señalar que al propio tiempo que se desarrolla la dinámica comarcalizadora, la misma Comunidad de Aragón aprueba el desarrollo reglamentario de la Ley de admi-

nistración local, en lo que se refiere a demarcación y territorio, bienes, obras, actividades y servicios.

Donde no se desarrolla el fenómeno comarcalista, a pesar de estar previsto en el estatuto, es en la Comunidad de Murcia, a la espera del anteproyecto de ley de descentralización que debe dar forma al desarrollo del Pacto Local en la región. Tampoco el Acuerdo sobre el Pacto Local ofrecido en Castilla y León contempla la comarcalización del territorio, en contra de lo solicitado por los partidos de la oposición.

En Cataluña, a la ya comentada reforma introducida por la Ley 21/2002, nada desdeñable y especialmente novedosa en relación con la figura de las comunidades de municipios, le debe seguir la del régimen comarcal; especialmente en lo referente a su sistema electoral, que, como se sabe, hasta la fecha prima la representación en los consejos comarcales de los partidos y las coaliciones más presentes en los pequeños municipios. Ahora bien, la temporalización de los trabajos parlamentarios ha hecho que la reforma comarcal entrara ya de lleno en el año electoral, con las dificultades propias de esta circunstancia.

Por su parte la Ley catalana 28/2002 de 30 de diciembre, lleva a cabo la creación del Instituto para el Desarrollo y la Promoción del Alto Pirineo y Aragón. De acuerdo con el ya citado *Informe de la Comisión de Expertos*, estos territorios constituyen una unidad territorial con especificidad propia que, aún sin justificar la creación de un ente propio de carácter territorial, de ámbito supracomarcal, requieren una organización específica para promocionar y canalizar las iniciativas de desarrollo integral.

De modo parecido a lo que se estableció para las comarcas del Ebro, también respecto al Alto Pirineo y Aragón, se crea un organismo autónomo de carácter administrativo, con un fuerte componente participativo de las entidades locales y ciudadanas, y con amplias funciones en todas las políticas que afecten al desarrollo de la zona. Nada impide prever que la puesta en marcha de este organismo, al facilitar la articulación y la conciencia territorial, pueda ser un primer paso hacia la consolidación de un ámbito territorial propio que en un futuro pueda dar pie a una entidad local de carácter territorial supracomarcal, dentro de un proceso más general de reforma de la organización hoy provincial.

8.4. Las organizaciones insulares

El fortalecimiento del ente intermedio, con todas sus singularidades, continua marcando la legislación de las Islas Baleares y de las Islas Canarias en relación con los respectivos consejos y cabildos insulares. En relación con los primeros, la Ley 2/2002, de 3 de abril, aprueba el sistema de financiación definitivo de los consejos insulares de Baleares, sobre la base de los principios de autonomía y suficiencia financiera y de solidaridad interinsular. Además se les reconocen nuevas competencias en materia de cultura popular y tradicional.

En cuanto a los cabildos insulares de Canarias, por un lado se consolida en buena parte su ámbito competencial, al convertir en propias varias competencias que ostentaban a título de delegación en materia de medio ambiente, carreteras, servicios sociales, etc. Por otro lado, se reforma el sistema de financiación local para llegar a un acuerdo estable en el sistema de reparto de los fondos procedentes del régimen especial de financiación, a partir de la constitución de una bolsa única que se distribuye en un 58% para cabildos y ayuntamientos, y un 42% para la comunidad autónoma. Todo ello debe ser objeto, no obstante, de plasmación legislativa.

8.5. El consorcio como forma de cooperación

La articulación entre las comunidades autónomas y la Administración local se expresa también en formas de cooperación y colaboración cada vez más utilizadas, como la figura del consorcio. Por poner algunos ejemplos, en Cataluña se aprueba el Consorcio de Educación entre la Generalitat y el Ayuntamiento de Barcelona, según lo establecido en la Carta Municipal de Barcelona, para la planificación y la gestión conjunta de tan importante servicio. No obstante, la verdadera puesta en funcionamiento con la plenitud de sus competencias choca con las reticencias de la Administración educativa a ceder al mismo sus propias funciones.

En realidad, ya la misma previsión de este tipo de consorcios en la Carta Municipal fue el resultado de un compromiso político frente a la inicial pretensión de que la ley de la Carta llevara a cabo una atribución competencial directa a favor del municipio, aunque fuera en concepto de competencias delegadas. La fórmula de los consorcios sólo puede funcionar efectivamente si se mantiene el mismo espíritu de compromiso presente en su creación legal.

En Asturias, por su parte, se crea un relevante consorcio en materia de transportes entre la Administración del Principado y la Administración local, que cubre prácticamente el "área metropolitana" de la Asturias central, aunque en el mismo no se integra la Administración del Estado, quedando los servicios de RENFE fuera de la cooperación establecida. Y en Madrid se reforma el Consorcio de Transportes en relación, precisamente, con el sistema de financiación.

8.6. La atención a la singularidad

La atención a la singularidad municipal en el contexto autonómico se expresa, en esta ocasión, en la aprobación en Galicia de la Ley 4/2002, de 25 de junio, que reconoce el estatuto de capitalidad de la ciudad de Santiago de Compostela.

Además de unas regulaciones sobre organización propia y disposiciones reforzadoras del carácter modernizador y participativo de la Administración municipal, destaca la creación por la ley de un órgano colegiado estable de relación entre las administraciones autonómica y municipal, el Consejo de Capitalidad, al cual se encomienda la adecuada coordinación de las políticas respectivas en aquellos aspectos que se estimen de interés concurrente de las dos administraciones en relación con el hecho de la capitalidad.

La composición de este consejo, que es del máximo nivel, ya que su presidente lo es el de la Xunta de Galicia y su vicepresidente es el alcalde de Santiago, y el sistema de adopción de acuerdos, que debe ser por consenso de las dos administraciones representadas, quieren hacer compatible el ejercicio de las competencias que la ley atribuye a este órgano, referidas a las funciones de capitalidad, con el obligado respeto al principio de autonomía municipal.

Este estatuto establece una previsión de financiación específica en los presupuestos de la comunidad autónoma; en atención, precisamente, a la condición de capital de la comunidad autónoma, y sede de sus instituciones y sus organismos públicos.

Al margen de las funciones de capitalidad, la ley permite que el Ayuntamiento de Santiago constituya libremente un consorcio con los ayuntamientos limítrofes para la prestación de servicios metropolitanos, debiendo únicamente comunicarlo al Consejo de Capitalidad.

8.7. Las tendencias de las reformas locales en Europa

Tal como se ha venido señalando en anteriores ediciones, las intervenciones en la reordenación del sistema territorial del gobierno local son una nota común a toda Europa. En este sentido, no debe sorprender la movilidad legislativa, a nivel de iniciativas o realizaciones, que se produce en las distintas comunidades autónomas españolas. Las exigencias de mayor aproximación a los ciudadanos y mejor democratización del poder, de eficiencia y eficacia en la gestión de los servicios, el reconocimiento o el fortalecimiento de realidades regionales, son todas éstas causas que explican los procesos de reforma en curso. El *Anuario* dedica toda una parte al análisis de estas innovaciones en Inglaterra, Italia y Bélgica, a las que debe añadirse la reforma constitucional proyectada en Francia. En este momento basta dejar señaladas algunas notas relevantes.

Así, en primer lugar, tanto en Inglaterra como en Bélgica y en Italia, las reformas en el sistema de gobierno local corren estrechamente ligadas a una profunda, aunque también muy diversa, reforma del ámbito regional o “subestatal” de organización territorial.

En segundo lugar, especialmente en Bélgica y en Italia, puede afirmarse que se camina hacia una notoria “interiorización” de la Administración local en el ámbito competencial y relacional de las regiones, de acuerdo con los criterios generalizados en los ordenamientos de corte federal.

En tercer lugar, al menos en Inglaterra, el proceso de regionalización, con la creación de nuevas instancias o asambleas regionales –al margen del Gran Londres– habría de conllevar la simplificación de las estructuras del gobierno local, para llegar a constituir autoridades locales unitarias.

En cuarto lugar, especialmente en Italia, la redefinición de los poderes estatales y regionales sobre el gobierno local, está ya chocando con la delimitación del ámbito de la potestad estatutaria y normativa de los propios entes locales.

Como puede verse, algunas de estas notas concurren también en la evolución de la situación española, otras están menos presentes. Sin ningún género de dudas habrá que tenerlo en cuenta a la hora de calibrar las posibilidades de desarrollo de las reformas locales que, según lo visto, podrían materializarse en el futuro próximo en España.

9. Final

Al finalizar este repaso de conjunto al “estado del gobierno local” conviene contrastarlo con la conclusión a que se llegaba en el último análisis efectuado hace un año. Entonces señalábamos cómo en todo el arco europeo la ordenación y la atención hacia las instituciones del gobierno local estaban en pleno movimiento, mientras que en el panorama español, a pesar de tener lugar asimismo pequeños pasos en distintos ámbitos, lo cierto es que no se encontraba todavía una formulación nítida y efectiva de las claves políticas del desarrollo cualitativo de la Administración local como poder público básico de proximidad y universal.

A la vista de los datos que emergen de la valoración general de la evolución más reciente e inmediata, parece claro que el pausado ritmo del compás de espera abierto con la derivación del Pacto Local hacia su fase autonómica ha empezado a cambiar. Cambio tanto en este vector de la intervención de las comunidades autónomas, como en el vector de la intervención estatal, que se daba por ya completado y que ahora parece recuperar un protagonismo inusitado. Hace años decía en estas mismas páginas que

el desarrollo del gobierno local se asemejaba al “sueño aletargado de la bella durmiente”, estado de relajación en que había caído la anterior “rebelión de la cenicienta” que significó en su momento la recuperación del movimiento municipalista en los primeros años noventa (*vid. Anuario del gobierno local 1997*).

Es muy probable que nos hallemos en el umbral de una nueva fase, la fase del despertar (que es, por cierto, un despertar con música electoral). Sucede, no obstante, que a ese despertar acuden solícitos no uno sino dos príncipes, el Estado y las comunidades autónomas, que finalmente se deciden a tirar cada uno de un brazo de la bella durmiente. No hay problema si se tira en la misma dirección; pero si sucede lo contrario, si las tensiones son opuestas, el esguince y, aún más, el colapso, son un riesgo a no descartar.

