

# I. Valoración general



# Compás de espera para la reforma del gobierno local

Tomàs Font i Llovet

*Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona*

Alfredo Galán Galán

*Profesor titular de Derecho Administrativo*

1. Evolución general. Elecciones municipales. Urbanismo.
2. Novedades normativas en el régimen local.
3. Legislación sectorial. Las relaciones entre comunidades autónomas y Administración local.
4. Los nuevos estatutos de autonomía y el gobierno local.
  - 4.1. La participación de los entes locales en las comunidades autónomas.
  - 4.2. La organización territorial.
5. El debate doctrinal sobre el Derecho local. Un nuevo *Anuario*.

## 1. Evolución general. Elecciones municipales. Urbanismo

Los principales rasgos que caracterizan el panorama del año 2007, en cuanto a la posición de la Administración local en el Estado autonómico, son, por un lado, las elecciones municipales celebradas en el mes de mayo, con todas las problemáticas que cualquier proceso electoral pone al descubierto, y, por otro lado, la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía –Andalucía, Baleares, Aragón y Castilla y León–, a algunos de los cuales ya se había hecho referencia el año anterior.

Las elecciones locales, coincidentes con las autonómicas en la gran mayoría de comunidades autónomas, dieron los siguientes resultados:

		2007	2003
<b>Total votantes</b>	22.491.570	63,78%	67,68%
<b>Abstención</b>	12.773.269	36,22%	32,32%
<b>Votos nulos</b>	263.515	1,17%	1,30%
<b>Votos en blanco</b>	427.234	1,90%	1,74%

Concejales a elegir **66.162 (2007)**

Alcaldes a elegir **8.078**

#### Mayoría de alcaldes (2007)

Candidaturas	Absoluta	Relativa	Empate	% Alcaldes
<b>PSOE</b>	2.328	572	2	28,82 %
<b>PP</b>	2.880	472	2	35,66 %
<b>CIU</b>	337	116		4,17 %
<b>IU</b>	58	54		0,72 %
<b>ESQUERRA-AM</b>	104	37		1,29 %
<b>EAJ-PNV</b>	91	41		1,13 %
<b>PAR</b>	153	35		1,89 %
<b>BNG</b>	8	9		0,10 %
<b>PA</b>	17	7		0,21 %
<b>ICV-EUIA-EPM</b>	6	16		0,07 %
<b>EAE-ANV</b>	25	15		0,31 %

Candidaturas	2007			2003		
	Concejales	Votos	(%)	Concejales	Votos	(%)
<b>PSOE</b>	24.029	7.758.783	34,91 %	23.224	7.999.178	34,83 %
<b>PP</b>	23.614	7.915.014	35,61 %	23.614	7.875.761	34,29 %
<b>CIU</b>	3.687	722.653	3,25 %	3.687	789.871	3,44 %
<b>IU</b>	2.035	1.216.944	5,47 %	2.198	1.394.871	6,07 %
<b>ERC-AM</b>	1.594	347.460	1,56 %	1.282	419.961	1,83 %
<b>EAJ-PNV</b>	1.038	309.625	1,39 %	892	408.317	1,78 %
<b>PAR</b>	982	94.087	0,42 %	907	85.857	0,37 %
<b>BNG</b>	661	315.449	1,42 %	595	325.331	1,42 %
<b>PA</b>	526	235.201	1,06 %	667	332.970	1,45 %
<b>ICV-EUIA-EPM</b>	449	257.048	1,16 %	397	335.861	1,46 %
<b>EAE-ANV</b>	439	94.825	0,43%			

Fuente: MAP

Con ocasión de este proceso electoral, se han puesto de manifiesto algunos fenómenos patológicos, como la proliferación en algunas comunidades autónomas, por ejemplo Aragón, de las llamadas listas “fantasma” en los municipios poco poblados, integradas por personas no vinculadas al pueblo, de cara a la obtención de escaños en las diputaciones provinciales; y en parte, también han sido conflictivas en Cataluña determinadas agrupaciones de candidaturas para la formación de las diputaciones y de los consejos comarcales, que han llevado a diversos pronunciamientos, desestimatorios, del Tribunal Constitucional.

Un segundo aspecto a destacar es el mantenimiento en el primer plano del debate político de las cuestiones referentes a las prácticas urbanísticas vinculadas a problemas de especulación y, en algunos casos, de corrupción en la vida local y regional, amplificado todo ello por los citados procesos electorales. En varios foros, políticos y académicos, se ha puesto en cuestión el alcance de la autonomía municipal en materia urbanística y se han iniciado algunas actuaciones tendentes a acotar la discrecionalidad administrativa y a ofrecer mayor protección de los intereses públicos, aunque es pronto para sacar conclusiones sobre su verdadera efectividad.

La intervención que persigue una mayor incidencia es, desde luego, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. No es cuestión ahora tanto de profundizar en la regulación sustantiva de la materia, como de resaltar aquellas medidas que se dirigen directamente a ofrecer una mejor garantía de la transparencia, objetividad y regularidad en la actuación de los diversos órganos municipales y de sus titulares. La disposición adicional novena modifica formalmente la Ley de bases de régimen local en diversos aspectos. Entre otros, la atribución al Pleno municipal de la competencia para la aprobación de los convenios que afecten al planeamiento o la enajación y permuta de bienes inmuebles, superiores al 10% del presupuesto, sin las excepciones hasta ahora previstas; el incremento de la publicidad y de la transparencia en los diversos procedimientos, especialmente cuando determinadas alteraciones de la ordenación urbanística no se efectúen “en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación”; la generalización del régimen de declaración de incompatibilidades y de bienes y actividades a todos los políticos, electos o no, y al personal directivo o que ocupe puestos de libre designación, incluso si se trata de habilitado de carácter estatal, y la mayor precisión de dicho régimen; la aplicación a ellos –excepto a los habilitados– de las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecido en la Ley 5/2006, relativa a los conflictos de intereses de los miembros el Gobierno y altos cargos, durante los dos años siguientes a la finalización del mandato.

Como decimos, se trata de una serie de medidas “anticorrupción” cuya efi-

cacia deberá probarse y, tal vez, ser objeto de reflexión acerca de su posible extensión o adecuación –por el legislador competente– a las comunidades autónomas, que tampoco son ajenas, ni mucho menos, al fenómeno que nos ocupa.

Otras intervenciones proceden de las comunidades autónomas. Así, en Galicia se aprueba la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral, dirigida a garantizar la preservación de este último en tanto no sea aprobado el plan de ordenación del litoral o el planeamiento urbanístico adaptado a la legislación vigente y a los criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental, así como a integrar los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico con el proceso de evaluación ambiental estratégica. Destaca la ampliación de la prohibición de construir en la franja costera, establecida en la zona de los 200 metros contados desde el borde del mar, hasta la zona de los 500 metros, durante un período de dos años tras su entrada en vigor y que afecta a todos los municipios costeros, puesto que ninguno tiene adaptado su planeamiento urbanístico a la Ley del suelo de Galicia.

Por su parte, la Comunidad de Madrid, apenas constituida la nueva Asamblea, aprueba la Ley de 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del gobierno y de la administración de la Comunidad de Madrid, que incorpora actuaciones de muy diverso signo y, entre ellas, las referidas a la estrategia territorial, planeamiento y ordenación del urbanismo. Así, entre otras cosas, se eleva el rango de los órganos competentes para aprobar definitivamente los diferentes instrumentos urbanísticos, se suprime la polémica figura del agente urbanizador y se establece la prohibición de los convenios urbanísticos de planeamiento.

Especial mención debe hacerse, en las Islas Baleares, al Decreto ley 1/2007, de 23 de noviembre, de protección de espacios naturales de especial valor ambiental. Se subraya el recurso a esta novedosa figura incorporada al sistema de fuentes de los nuevos estatutos de autonomía, que en este caso implica la paralización de cualquier tipo de actividad urbanística sobre las concretas zonas protegidas, hasta que una futura ley de medidas urgentes fije su protección definitiva.

Por su parte, en la Comunidad Valenciana, el Decreto 36/2007, de 13 de abril, modifica el Reglamento de ordenación y gestión territorial y urbanística, y de manera puntual se suspenden parcialmente los planes generales de varios municipios.

En lo que se refiere al control jurisdiccional del urbanismo, señalemos a título de ejemplo, como en otros años, algunas sentencias, como la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 29 de marzo de 2007, sobre el lla-

mado caso “Alto del Cuco”, en la que, entre otros extremos, se avala la aplicación directa de las normas protectoras del paisaje contenidas en el artículo 34 de la Ley autonómica 2/2001 y, antes, en el artículo 138 de la Ley del suelo estatal de 1992, sosteniéndose que, a pesar de que el propósito de la clasificación de un terreno como suelo urbanizable es que devenga suelo urbano, a ello no se puede llegar “tras una actuación traumática” que produzca “un importante e incontrolado impacto paisajístico”, alejado este juicio de todo subjetivismo.

En otro orden de consideraciones, la aprobación de la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, ha propiciado que algunas comunidades autónomas hayan recurrido a la novedosa figura del decreto ley como fuente propia en los ordenamientos autonómicos. Así, además del caso de las Islas Baleares ya citado, encontramos el Decreto ley 1/2007, de Cataluña, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de urbanismo, que con el pretexto de adaptar la normativa autonómica a la Ley estatal 8/2007 –para lo que acaso hubiera bastado una circular interpretativa dirigida a las comisiones de urbanismo y, a lo sumo, la tramitación de una ley ordinaria– se introducen nuevas regulaciones sustantivas y, en lo que aquí interesa, nuevas obligaciones municipales a las que se ha achacado una afectación de la autonomía municipal.

Por su parte, en Aragón se dicta el Decreto ley 2/2007, de 4 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley estatal 8/2007, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

## 2. Novedades normativas en el régimen local

El año 2007 ha vuelto a traer novedades normativas en relación con los gobiernos locales. Novedades que han venido principalmente de la mano de las comunidades autónomas.

El apretado repaso de las novedades normativas autonómicas relacionadas con las entidades locales arranca, en Cataluña, con el Decreto 139/2007, por el que se regula la denominación, los símbolos y su registro, así como el Decreto 244/2007, por el que se regula la constitución y demarcación territorial de los municipios, de las entidades municipales descentralizadas y de las mancomunidades de Cataluña. Normativa, esta última, que no aporta ninguna novedad de relieve, a pesar de que el nuevo Estatuto catalán da pie, tanto en lo competencial como en lo sustantivo, para incorporar regulaciones más innovadoras en una materia tan necesitada de planteamientos más realistas; aunque también es cierto que el rango de la norma no permitía adoptar grandes decisiones.

En Canarias, debe destacarse la Ley 8/2007, de 13 de abril, del estatuto de la

capitalidad compartida de las ciudades de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife, que se limita al reconocimiento de los símbolos propios de ambas ciudades, la creación de un consejo de capitalidad y su composición básica, y el compromiso de una financiación específica.

En la Región de Murcia, señalamos la Ley 9/2007, de 14 de diciembre, por la que se aplica a la ciudad de Lorca el régimen de organización de los municipios de gran población, por entender que concurren en esta ciudad las circunstancias de carácter objetivo exigidas para ello, es decir, tratarse de un municipio cuya población supera los 75.000 habitantes y presentar circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

Por su parte, en el País Vasco sigue encallada la aprobación de su ley reguladora del régimen local, por cuenta de la profunda discusión acerca de la mayor o menor "interiorización" de los ayuntamientos por parte de los órganos forales de los Territorios Históricos frente a las instituciones comunes del País Vasco.

Una situación singular es la que se da en el caso de la ciudad autónoma de Melilla, que subraya su especial régimen en varios frentes. Así, por ejemplo, se opone a enviar copia o extracto de sus acuerdos a la Delegación del Gobierno, aduciendo que no le es de aplicación la Ley de bases de régimen local, lo que ha motivado varias sentencias en sentido contrario por parte del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Por otro lado, en dicha ciudad se ha generado algún movimiento de reforma estatutaria proponiendo, incluso, la conversión de la ciudad en comunidad autónoma.

Por incidir en el régimen jurídico general, señalamos también en este apartado la pronta adecuación en Navarra de la normativa local a la nueva Ley foral 6/2006, de 9 de junio, de contratos del sector público. Adecuación que ha tenido lugar por medio de la Ley foral 1/2007, de 14 de febrero, de modificación de la Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de la administración local de Navarra, en materia de contratación local. Asimismo, notemos que la Ley de Galicia 9/2007, de 13 de julio, de subvenciones, es también de aplicación a las entidades locales de dicha comunidad. Es decir, se hace visible, también en estos aspectos, la denominada "interiorización" de la administración local respecto de las comunidades autónomas, y lo mismo sucede, sin ir más lejos, en el texto de la propia Ley estatal de contratos del sector público.

Junto a estas novedades normativas autonómicas, brevemente reseñadas, y desde un punto de vista más general, el dato más notorio es el *impasse* al que se llega en el proceso de elaboración del Anteproyecto de ley básica del gobierno y la administración local, cuyo texto, ya muy perfilado, si bien obtiene el visto bueno de la Federación Española de Municipios y Provincias, no logra los apoyos necesarios de las fuerzas políticas presentes en el arco parla-



mentario. Coincide todo ello, por un lado, con el proceso de aprobación de los nuevos estatutos de autonomía, a los que luego nos referiremos, y con el proceso electoral autonómico y local, así como con el relevo de los responsables al frente del Ministerio de Administraciones Públicas, impulsor del proyecto.

Es natural que, para seguir adelante con este proceso, se haya dejado pasar las elecciones generales de 2008, como también lo será la necesidad de clarificar el horizonte de las reformas estatutarias y, en su caso, despejar las dudas competenciales que pudieran requerir la intervención del Tribunal Constitucional, aunque es justo decir que el último borrador del anteproyecto de ley que ha circulado incorporaba una sencilla cláusula de salvaguarda que podía permitir solventar eventuales conflictos.

### **3. Legislación sectorial. Las relaciones entre comunidades autónomas y Administración local**

La amplia legislación dictada por las comunidades autónomas –y también algunas dictadas por el Estado– en los más diversos sectores de intervención contribuye a ir completando el dibujo de la posición competencial y funcional de los entes locales, así como su vertiente relacional con la respectiva comunidad autónoma. Señalamos a continuación algunas de las normas más significativas.

El examen de la legislación estatal debe abrirse, obviamente, con la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, ya aludida, de aplicación íntegra, por lo demás, a Ceuta y Melilla, con algunas precisiones. La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección atmosférica, se refiere, asimismo, a las competencias autonómicas y locales en el control, inspección y vigilancia de la contaminación.

Por otro lado, la Ley orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, ha modificado la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad, para dar respuesta a una demanda largamente reivindicada, al permitir la asociación de municipios limítrofes para la prestación en común del servicio de policía local, cuando no se disponga de medios suficientes. Recuérdese, en este punto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que anuló las leyes autonómicas que permitían la mancomunación de este servicio, jurisprudencia que ahora debería quedar superada. No obstante, la nueva Ley se limita a hablar de un “acuerdo de colaboración” entre los municipios y a imponer una incisiva intervención de la Administración estatal y, en su caso, autonómica, por lo que sigue sin encontrar su encaje en el clásico concepto de mancomunidad.

Dejando la legislación estatal, y entrando ahora en la legislación autonómica sectorial, el propio ámbito de la seguridad, en sentido amplio, ofrece algunos ejemplos de interés. Así, en primer término, la Ley de Galicia 4/2007, de 20 de

abril, de coordinación de las policías locales, que atribuye a la comunidad autónoma dicha función, sin perjuicio de la dependencia de dichas policías de las autoridades municipales. La posterior Ley 8/2007, de 13 de junio, al crear la policía propia de Galicia, regula también sus funciones de coordinación o de suplencia en relación con las policías locales.

También en Galicia, la Ley 5/2007, de emergencias, atribuye a municipios y provincias diversas funciones en materia de protección civil –problema especialmente relevante en esta comunidad–, aun cuando se prevé la posibilidad de la Xunta de Galicia de sustituir a los entes locales cuando incumplan de forma reiterada sus obligaciones, completando con ello los mecanismos de planificación y reacción ya establecidos en la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales, que tiene en cuenta la realidad municipal e inframunicipal de Galicia.

En este mismo ámbito encontramos la Ley de Canarias 9/2007, de 13 de abril, del sistema canario de seguridad y emergencias, y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de las policías locales de Canarias, con vistas a aglutinar todos los servicios relacionados con la seguridad ciudadana y la protección civil y a reforzar el papel de las policías locales en materia de seguridad.

Algo parecido sucede en Cantabria con la Ley 1/2007, de 1 de marzo, de protección civil y gestión de emergencias, que articula un sistema administrativo integrado en el que participan todas las administraciones públicas bajo los principios de cooperación, colaboración y, sobre todo, coordinación, y en particular determina la posición de los municipios y de sus competencias.

En fin, en Asturias, la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de coordinación de las policías locales, intenta reforzar la calidad y la incidencia de dichas policías en la seguridad ciudadana.

Otro ámbito material de interés es el de los servicios sociales. Se sitúa en este sector la Ley cántabra 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales, que se refiere al régimen competencial, con especial referencia a las competencias locales. Y también, en Cataluña, la Ley 12/2007, de servicios sociales, con la previsión de las competencias locales, articuladas en dos niveles, el de atención básica y el de los servicios especializados, con previsión de intervenciones diferenciadas según la población de los municipios y también de las entidades supramunicipales.

Se han producido, asimismo, en este campo de los servicios sociales, situaciones de conflicto en la aplicación de la legislación sectorial. Un ejemplo sintomático de ello lo encontramos en La Rioja, donde permanece bloqueado el convenio con la Administración del Estado para la financiación de servicios sociales, por no aceptar el Gobierno regional menores inmigrantes procedentes de Canarias. Ello repercute negativamente a los ayuntamientos –en espe-

cial, Logroño y Calahorra—, que son los prestadores de los servicios sociales.

Siguiendo con el repaso de sectores, la Ley catalana 18/2007, del derecho a la vivienda, en su artículo 8 fija las competencias de los entes locales, entre ellas, la concertación de políticas propias con las de la Generalitat, la regulación de la planificación territorial y los planes locales de vivienda. Por su parte, la Ley 3/2007, de 21 de marzo, de juventud de Aragón, quiere impulsar de forma global las políticas autonómicas y locales en esta materia, y en particular, destaca el papel de las comarcas en la promoción y el fomento de la participación juvenil.

En el ámbito del medio ambiente, cabe señalar, en las Islas Baleares, el ya citado Decreto ley 1/2007, de 23 de noviembre, de protección de espacios naturales de especial valor ambiental, así como la Ley 1/2007, de 16 de marzo, contra la contaminación acústica de las Islas Baleares. Regula las competencias municipales en este ámbito, define los planes acústicos municipales y atribuye con carácter general a los ayuntamientos el control del cumplimiento de la ley. La contrapartida de esta primacía competencial local será, sin duda, una mayor presión en demanda de responsabilidad patrimonial por la inactividad municipal, como está sucediendo de forma ya muy extendida, con cada vez más abundante jurisprudencia favorable a imputar a los ayuntamientos los daños ambientales causados directamente por otros particulares y no evitados por la Administración (Valencia, Barcelona, Zaragoza, etc.).

De vuelta a Canarias, en este caso en el sector del transporte, damos noticia de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera. De esta ley conviene destacar, en lo que aquí interesa, el concepto de transporte insular integrado, con las correspondientes competencias de programación, planificación, coordinación y gestión, que quedan atribuidas a los cabildos insulares.

En otro orden de cosas, se han sucedido diversas actuaciones de “centralización” de competencias o servicios llamados “impropios” de las diputaciones provinciales hacia la correspondiente comunidad autónoma. Así ha sucedido en Castilla y León, donde se han traspasado servicios psiquiátricos y de educación musical de las diputaciones a la Junta, lo que era uno de los puntos previstos en el “Pacto Local”. Y lo mismo ha sucedido en la Comunidad Valenciana, donde se transfieren unidades de salud mental de la Diputación de Alicante a la Generalitat. Todos estos casos se han articulado a través de las correspondientes comisiones.

En sentido inverso, en varias comunidades autónomas se ha procedido a la delegación de competencias en favor de determinadas entidades locales. Valga como ejemplo el Decreto de Castilla y León 14/2007, de 8 de febrero, que delega el ejercicio de una serie de funciones en materia de prevención ambiental en el municipio de Ávila.

En el campo de las relaciones entre niveles territoriales, también cabe desta-

car, aunque sea por su singularidad, la Ley del País Vasco 2/2007, que aprueba la metodología de las aportaciones de las diputaciones forales a los presupuestos de la comunidad autónoma para el período 2007-2011, mediante el consenso institucional alcanzado en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

En fin, señalemos rápidamente, una vez más, que está por resolver de manera convincente y eficaz el problema de la articulación institucional de las áreas metropolitanas. Así, en Galicia se ha desarrollado un amplio y complejo debate sobre la eventual creación del área de La Coruña-Ferrol y de la de Vigo-Pontevedra, tanto sobre la delimitación territorial de cada una de ellas, como sobre su configuración jurídico-institucional. Por su parte, en Cataluña, la profunda crisis generada por los problemas de las infraestructuras de transporte –AVE, cercanías, incluso la cuestión relativa al aeropuerto– ha hecho renacer algunas reivindicaciones para recuperar una organización metropolitana fuerte con amplios poderes de planificación, coordinación y gestión que permita superar la fragmentación actual vigente desde 1987.

A modo de contrapunto a lo anterior, anotemos la creación de un nuevo municipio en Canarias, El Pinar (con 1.960 habitantes y 80,6 kilómetros cuadrados) como consecuencia de una segregación del municipio de Frontera, y que constituye el 8.112 de España.

#### **4. Los nuevos estatutos de autonomía y el gobierno local**

En los últimos años hemos seguido con atención los distintos aspectos de las reformas estatutarias que atañen específicamente al gobierno local. Algunas de las ya analizadas el año anterior, que estaban en una fase adelantada de elaboración, han quedado sin continuidad, como son los casos de Castilla-La Mancha y de Canarias. Otras, también estudiadas, han sido ya refrendadas este año, como la de Andalucía, o aprobadas, como las de Baleares, Aragón y Castilla y León. Por ello basta ahora destacar solamente algunas características específicas.

Pero antes, lo primero que debe reiterarse es que todos estos estatutos confirman de manera inequívoca, como aquí se ha sostenido, que la regulación de la Administración local y de la organización territorial es una materia propia de los estatutos, los cuales pueden introducir las singularidades de cada comunidad o territorio y los elementos de diferenciación correspondientes. Puede ser de interés conjugar esta constatación con alguna de las ideas expuestas en la sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, relativa a la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana. Esta sentencia, en efecto, resulta de gran interés en múltiples aspectos, y ofrece en su conjunto una muy positiva percepción de las posibilidades de evolución y perfeccionamiento del Estado

autonómico.

En concreto, por lo que aquí interesa, cabe subrayar la confirmación de que el contenido de los estatutos no queda limitado a las materias expresamente contenidas en el artículo 147.2 de la Constitución, sino que puede extenderse válidamente a otras materias derivadas de dicho precepto, “relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicas, tanto en su dimensión material como organizativa, y a la relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, por un lado, y con los ciudadanos, por otro”. No es tan lejano este tipo de formulaciones a la idea de que algo pueden determinar los estatutos en relación con la posición del gobierno local dentro del conjunto del sistema institucional.

#### 4.1. La participación de los entes locales en las comunidades autónomas

Todos los nuevos estatutos de autonomía prevén de modo expreso la existencia de un órgano de participación local en el nivel autonómico. Lo más habitual está siendo su configuración como un órgano de composición mixta, con presencia local y autonómica. Este es el caso de los estatutos de la Comunidad Valenciana (“Comisión Mixta entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias”), de Andalucía (“Órgano de Relación de la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos”), de Aragón (“Consejo Local de Aragón”) y de Castilla y León (“Consejo de Cooperación Local de Castilla y León”). La excepción sigue siendo el caso catalán, cuyo Estatuto diseña un Consejo de Gobiernos Locales como un órgano de representación exclusivamente local.

Los tipos de entidades locales representadas en este órgano estatutario de participación, así como la forma en que dicha representación tiene lugar, varían en función del Estatuto tomado en consideración. Así, el Estatuto de Cataluña contempla la presencia de municipios y veguerías (artículo 85), mientras que la letra del Estatuto de Andalucía sólo lo hace de los municipios (artículo 95). Por su parte, el Estatuto de Castilla y León no hace mención específica de ningún tipo de entidad local, sino que se limita a prever genéricamente la presencia de las corporaciones locales: el Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, en efecto, se define estatutariamente como un órgano mixto para el diálogo y la cooperación institucional entre la comunidad autónoma y las corporaciones locales de Castilla y León (artículo 51). Otros estatutos, finalmente, se han decantado por la opción de que el nivel local esté presente en este tipo de órganos de participación a través de sus asociaciones representativas. Tal es el caso del Estatuto de Valencia, respecto concretamente a la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (artículo 66.4), y del Estatuto de Aragón, con una previsión genérica de este tipo de asociaciones representativas de las enti-

dades locales (artículo 86).

Especial atención merece el órgano de participación previsto en el Estatuto de Andalucía. Como ha quedado dicho, su artículo 95 prevé la existencia de un “Órgano de Relación de la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos”, de composición mixta, como ámbito permanente de diálogo y colaboración, con intervención en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y de planes que les afecten de forma específica. Se sigue la línea marcada por el Estatuto de la Comunidad Valenciana, distanciándose de la opción formulada en el Estatuto de Cataluña, que prevé un Consejo de Gobiernos Locales “político”, de representación exclusivamente local y cuyo interlocutor natural debe ser el Parlamento.

Con notable celeridad, la previsión estatutaria andaluza ha sido ya desarrollada por la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, por la que crea el Consejo Andaluz de Concertación Local. Celeridad que contrasta con la situación en Cataluña, donde no parece que se haya alcanzado un acuerdo sobre la forma de plasmar lo dispuesto en el Estatuto. En el caso de Andalucía, la exposición de motivos de la Ley indica que refunde en un único consejo los actuales Consejo Andaluz de Municipios y Consejo Andaluz de Provincias, así como la Mesa de Concertación Local, creando un nuevo órgano con una composición y funcionamiento que le dote de mayor eficacia, constituyendo una comisión permanente dentro del mismo, aunque ello sea a costa de alejarse, como se verá, de alguna de las posibilidades que abre la previsión estatutaria.

Al respecto, debe destacarse, en primer lugar, que se trata de un órgano “administrativo”, adscrito a la consejería competente en la materia y presidido por el consejero correspondiente. En segundo lugar, como órgano mixto y paritario, la mitad de sus miembros son designados por el Gobierno de la Junta, y la otra mitad por la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación. Es una de las opciones posibles, aunque limita las posibilidades de una mayor diversificación y pluralismo. En tercer lugar, con esta fórmula, se da cabida, en igualdad de condiciones iniciales, a la participación de municipios y provincias, cuando el artículo 95 del Estatuto de autonomía se refiere expresa y exclusivamente a los ayuntamientos.

Por otro lado, para la aprobación de sus normas de funcionamiento, se requiere la mayoría simple de votos de cada una de las partes, lo que carece de sentido, al menos por lo que se refiere a la representación gubernamental, aunque ésta es una regla extendida en otros órganos similares.

Lo más llamativo es que entre sus funciones figuran una mayoría de actuaciones de informe o propuesta dirigidas, precisamente, al Gobierno de la Junta, o bien referidas a proyectos o actuaciones suyas, a pesar de que ese mismo Gobierno forma parte del propio órgano y, además, con voto de cali-

dad. De esta manera, resulta que, aquello que, según la propia denominación, debiera ser un órgano de concertación, esto es, de cooperación y colaboración –como señala su artículo primero– no puede, en cambio, al mismo tiempo, ejercer con plenitud funciones de participación libre y autónoma, verdaderamente representativa de los entes locales.

Todo ello conduce a la curiosa previsión [artículo 3.c)] de que el Consejo debe ser consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas que afecten de forma específica a las corporaciones locales, porque lo exige el artículo 95 del Estatuto de autonomía, pero “sin perjuicio de la consulta que a los mismos efectos debe hacerse a la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación”, ya representada en el Consejo.

El artículo 86 del Estatuto de autonomía de Aragón, por su parte, establece el “Consejo Local de Aragón”, calificado como órgano de colaboración y coordinación entre el Gobierno y, ya directamente, las asociaciones representativas de las entidades locales aragonesas. De modo que se predetermina la opción del legislador para articular la participación local. Aunque no tanto como el Estatuto de la Comunidad Valenciana, que “estatutoriza”, con nombre y apellidos, a la Federación Valenciana de Municipios y Provincias como única interlocutora.

En fin, el artículo 51 del Estatuto de autonomía de Castilla y León prevé que la Ley regional de gobierno y administración local regulará la creación, composición y funciones del Consejo de Cooperación Local, órgano, también en este caso, de composición mixta para el diálogo y la cooperación institucional entre la comunidad autónoma y las corporaciones locales. Destaca en el precepto que la representación de las entidades locales deberá seguir criterios que aseguren la pluralidad territorial, política e institucional. Por su parte, el artículo 52.2 ordena que las instituciones de la comunidad autónoma reconozcan la interlocución de la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León en cuanto asociación local con mayor implantación. Un nuevo caso, pues, de consagración estatutaria de una determinada entidad privada, al estilo de lo efectuado por la Comunidad Valenciana y de lo que pretendía el non nato Anteproyecto de ley básica del gobierno y administración local en relación con la Federación Española de Municipios y Provincias.

#### 4.2. La organización territorial

Ningún avance visible se ha producido en Cataluña respecto de la nueva organización territorial preconizada por el Estatuto en torno a las veguerías –las provincias refundadas–, ni siquiera en lo que se refiere a su configuración jurídico-institucional. Antes al contrario, han comenzado a surgir reivin-

dicaciones de nuevos ámbitos territoriales, hasta ahora no contemplados en ninguna de las propuestas manejadas, lo que hace prever una difícil concreción de todo ello.

En las Islas Baleares, como ya se adelantó el año pasado, el Estatuto de autonomía viene a confirmar la naturaleza jurídica mixta de los consejos insulares, ya que los incluye dentro del sistema institucional autonómico y les atribuye el gobierno, la administración y la representación de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera. La novedad de mayor relieve radica en la composición de los consejos, hasta entonces integrados, como caso singular en todo el país, por los diputados elegidos por el Parlamento. El artículo 64 del nuevo Estatuto dispone que los consejos insulares estarán integrados por los consejeros elegidos en las respectivas circunscripciones, con lo cual, a partir de ahora, los electores votarán en listas separadas los miembros de su Consejo Insular y los diputados al Parlamento –como así ha sucedido en las elecciones de mayo–, una opción que, a su vez, permite la disolución anticipada del Parlamento.

Es de destacar la polémica creación de un nuevo Consejo Insular, el de Formentera, de régimen especial, puesto que está formado por los concejales del ayuntamiento, y no es preceptivo que disponga de consejo ejecutivo, a diferencia del resto, que siguen un modelo de “sistema parlamentario” de organización. Se advierte en este ejemplo, una vez más, la dinámica de la diversidad frente a la de la uniformidad, que se ve favorecida por la capacidad de los estatutos de intervenir decisivamente en las materias de la organización territorial y el régimen local.

En cuanto a sus atribuciones, conviene poner de relieve que el Estatuto ha legitimado a los consejos insulares para ejercer la potestad reglamentaria en las materias sobre las que les son atribuidas competencias propias en el artículo 70 del Estatuto, por lo que se hace necesario articular las relaciones entre la comunidad autónoma y los consejos insulares. Así, por un lado, el artículo 58.3 del Estatuto reserva al Gobierno de las Islas Baleares la competencia para establecer los principios generales sobre las materias propias de los consejos, “aunque garantizando el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los consejos insulares”. Por otro lado, el artículo 69 del Estatuto, como cláusula de cierre, asigna al Gobierno de la comunidad autónoma las competencias que “tengan un carácter suprainsular, que incidan sobre la planificación de la actividad económica general en el ámbito autonómico o aquellas competencias cuyo ejercicio exija la obligación de velar por el equilibrio o la cohesión entre las diferentes islas”. Finalmente, el artículo 72.2 del texto estatutario asigna al Gobierno la coordinación de la actividad de los consejos insulares en todo lo que pueda afectar a los intereses de la comunidad autó-



noma.

Parece que los conflictos entre ambas instancias no van a ser algo esporádico. Entre los necesarios mecanismos de articulación, y a falta de algún tipo de comisión arbitral según el modelo del País Vasco, habrá que ver qué efectividad puede alcanzar la Conferencia de Presidentes, autonómico e insulares, prevista en el propio Estatuto (artículo 74).

Por su parte, el nuevo Estatuto de Castilla y León, que como se ha dicho otorga más atención a la organización territorial, eleva a nivel estatutario la previsión de la creación de las comarcas por ley singular, aunque son concebidas como agrupaciones voluntarias de municipios, por lo que habrá que contar con su acuerdo. Como se sabe, hasta la fecha, sólo se ha constituido la comarca de El Bierzo, y a ella se le dedica una mención expresa, imponiendo al legislador su regulación, teniendo en cuenta sus singularidades y su trayectoria institucional.

En el Estatuto de Aragón, en cambio, las comarcas aparecen mucho más reforzadas, ya que son calificadas como “fundamentales para la vertebración territorial aragonesa”, representativas de intereses propios, con funciones de equilibrio y solidaridad territorial y prestación de servicios supramunicipales (artículo 83). En este sentido, se viene a recoger una realidad legislativa ya existente, aunque de implantación efectiva dispar.

## 5. El debate doctrinal sobre el Derecho local. Un nuevo *Anuario*

Al finalizar la “Valoración general” del *Anuario* correspondiente al año pasado, dábamos noticia de la evolución que va siguiendo el debate doctrinal sobre la autonomía municipal, y ello se hacía a propósito de la celebración del II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Santander en febrero de 2007, uno de cuyos temas centrales fue, precisamente, el de la autonomía municipal. No insistiremos en el gran interés que tuvo el debate, sin duda gracias a la calidad de las ponencias, presentadas por los profesores José Luis Carro Fernández-Valmayor y Francisco Velasco Caballero, y que han sido publicadas, junto a otras aportaciones, bajo el título *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales. Actas del II Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo*, Santander, 2 y 3 de febrero de 2007, Aranzadi, 2008.

Pues bien, precisamente el profesor Velasco Caballero nos ofrece ahora una destacada iniciativa con la que nos permitimos cerrar la “Valoración general” de este año. En efecto, acaba de aparecer, bajo su dirección, el número 1 de un nuevo *Anuario de Derecho Municipal*, correspondiente al año 2007, promovido por el Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid,

en estrecha colaboración con los ayuntamientos de Madrid, Tres Cantos y Alcobendas. Se trata de una muy buena noticia, que saludamos con gran cordialidad, puesto que con este *Anuario* viene a sumarse una nueva publicación a las ya existentes, que va a enriquecer, sin duda, la información y la comunicación sobre la actividad normativa, jurisprudencial y aplicativa del Derecho local –especialmente, aunque no sólo, en el ámbito de la Comunidad de Madrid– y, sobre todo, la elaboración y el debate dogmático y doctrinal sobre el Derecho municipal en todos sus aspectos, sin desligarse por ello de la realidad vivida. Dice equivocadamente el profesor Velasco en la “Presentación” del nuevo *Anuario de Derecho Municipal* que éste tiene una deuda académica con este *Anuario del Gobierno Local* que, como señala Velasco, en efecto, viene publicándose desde 1995. Bien al contrario, el profesor Velasco y otros profesores de su equipo han sido colaboradores permanentes y valiosísimos de este *Anuario del Gobierno Local*, y es éste quien se ha beneficiado sin duda de sus excelentes aportaciones y se ha honrado de tenerlos entre sus autores. Así, pues, desde estas páginas expresamos nuestra felicitación por esta excelente iniciativa, a la que damos la más calurosa bienvenida y a la que deseamos muchos éxitos.