
Desarrollo estatutario y gobierno local: en tiempos de tribulación... *hacer mudanzas*

Dr. Tomàs Font i Llovet

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

Dr. Alfredo Galán Galán

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

- 1. Evolución general. Crisis económica y financiación local**
- 2. La garantía de la autonomía local en el desarrollo estatutario**
 - 2.1. El desarrollo estatutario en marcha
 - 2.2. La guía del desarrollo estatutario: decisiones previas a tomar
- 3. La garantía de la autonomía local en la jurisprudencia constitucional. La STC 42/2008**
- 4. Legislación sectorial. Las relaciones entre comunidades autónomas y Administración local**
 - 4.1. Comercio y consumo
 - 4.2. Urbanismo, ordenación del territorio y vivienda
 - 4.3. Infraestructuras
 - 4.4. Seguridad ciudadana y policía
 - 4.5. Inmigración
- 5. Organización territorial**
- 6. Las autonomías “en el centro”**

1. Evolución general. Crisis económica y financiación local

En el año 2008 las elecciones generales del mes de marzo, y sus resultados, han sido lo que más han incidido en el impulso, o en el parón, de iniciativas de desarrollo institucional que afectan al mundo local. En este año, además, estalla con toda su virulencia el problema de la crisis económica y su incidencia en la posición de los entes locales. Precisamente, el único punto relativo al gobierno local que se destaca en el discurso de investidura del presidente Rodríguez Zapatero es el de su financiación.

La situación de los ayuntamientos en el escenario de la crisis económica ofrece varias vertientes. Por una parte, de manera directa, el parón inmobiliario ha implicado la disminución de ingresos locales, debido a la excesiva vinculación de sus fuentes tribu-

tarias a la actividad económica y, en concreto, a la actividad inmobiliaria. También, por la misma razón, una fuerte disminución de los ingresos patrimoniales de los municipios ante la dificultad de dar salida al suelo público obtenido por cesiones y resituarlo en el mercado. Se ha detectado un espectacular incremento de casos en que se ha tenido que acordar la resolución de contratos de enajenación de suelo por falta de comparecencia del adjudicatario a la hora de la formalización del contrato, al no haber obtenido éste financiación bancaria.

Por otra parte, los efectos de la crisis económica sobre la ciudadanía están significando un aumento impresionante de la demanda de servicios de atención social, especialmente entre la población inmigrante, que recae de forma inmediata sobre los ayuntamientos.

En este contexto se han producido diversas iniciativas de distinto alcance. El propio Sr. Rodríguez Zapatero, en el discurso de investidura, vino a vincular la necesidad de una reforma más estructurada de la financiación local a la del sistema general de la financiación autonómica. Hay más iniciativas para vincular el proceso de solución de la financiación local con la autonómica, racionalizando y aproximando ambos procesos: así, el alcalde de Zaragoza, Sr. Belloch, convoca a los alcaldes de las seis grandes ciudades para afrontar esta necesidad; también la FEMP se pronuncia en este sentido. En Castilla y León, tanto el Gobierno de la comunidad como la Federación Regional de Municipios y Provincias se manifestaron a favor de que la financiación local se vincule a la financiación autonómica y la conveniencia de defender ese punto de vista en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

No cabe duda de la lógica que asiste a esta postura, como ya se ha sostenido aquí en otras ocasiones, pero también es evidente que las inmensas dificultades para llegar a un acuerdo y solución para la financiación autonómica están perjudicando, de paso, la resolución del tema de la financiación local. Ello ha conducido a algunas comunidades autónomas a adoptar medidas propias, como el caso de Navarra, en que mediante un amplio acuerdo político se ha establecido la participación de las entidades locales en los impuestos de Navarra (el Fondo de Participación de las Haciendas Locales), determinándose, por un lado, el reparto del denominado Fondo de Transferencias Corrientes y, por otro, se fija el destino del Fondo de Transferencias de Capital mediante el Plan de inversiones locales para el próximo cuatrienio.

La intervención más vistosa ha sido sin duda la aprobación del Real decreto ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crea un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía, con la aprobación de los correspondientes créditos extraordinarios. En el caso del primero, se trata de ocho mil millones de euros para inversiones locales generadoras de empleo. Las reacciones

políticas ante esta importante iniciativa han sido de muy distinto signo, sobre la base de una general aceptación de su oportunidad. Pero por encima de ello, se ha criticado especialmente que se haya excluido de toda intervención a las comunidades autónomas, habida cuenta del carácter perfectamente territorializable de las ayudas. Por cuestión de simple proximidad y eficiencia, su participación en la tramitación, ejecución y control de las inversiones parece de todo punto útil y adecuada. Por otro lado, también se ha criticado la regulación sustantiva, los cortos plazos para la presentación de los proyectos, que deben ser de nueva implantación, la limitada cuantía –cinco millones de euros, máximo– de cada proyecto, el hecho de que se trate solo de obras de inversión y no de otras actuaciones de atención a las personas que puedan generar empleo más permanente, la rigidez del criterio de distribución –solo el número de habitantes, y no, por ejemplo, ponderando el índice de paro–, la inferioridad de condiciones en que se encuentran los municipios pequeños, etc.

Por otra parte, el Decreto ley modifica directamente algunos aspectos del régimen de contratación pública para la adjudicación por los ayuntamientos de las obras financiadas con cargo a este fondo. Además, se tiene en cuenta la oportunidad de potenciar la cooperación intermunicipal, mediante la participación en el fondo de las mancomunidades y aun de otras agrupaciones de municipios, constituidas *ad hoc* mediante acuerdos específicos, en las que un municipio interviene por encargo y en beneficio de los demás. En fin, se recuerdan las funciones de asistencia y cooperación técnica y jurídica de los entes supramunicipales –diputaciones, cabildos y consejos insulares– para la preparación y la gestión de las solicitudes.

La realidad es que los entes locales se han visto volcados durante varios meses en la tarea de idear a toda prisa nuevas inversiones no previstas y no presupuestadas, a realizar proyectos inesperados, con el riesgo de propiciar futuros desajustes. Dudas que solo con el tiempo se podrán despejar. Más allá de la idoneidad de la medida, desde el punto de vista de la política económica y de la lucha por el empleo, no es claro que este tipo de actuaciones sea respetuosa ni con la autonomía local ni tampoco con las competencias de las comunidades autónomas en relación con los entes locales de su territorio. Especialmente en el caso de aquellas comunidades que han visto incrementar notablemente sus competencias en materia local por obra de la aprobación de nuevos estatutos de autonomía.

2. La garantía de la autonomía local en el desarrollo estatutario

Ya hemos dado noticia del impasse del Anteproyecto de ley básica del gobierno y la administración local: parecía lógico que para seguir adelante habrían de pasar las elecciones generales de 2008, clarificar el horizonte de las reformas estatutarias y, en su caso, despejar las dudas competenciales que pudieran requerir la intervención del Tribunal

Constitucional. También hemos ya indicado que el último borrador del anteproyecto de ley que había circulado incorporaba una sencilla cláusula de salvaguarda de las competencias autonómicas que podía permitir solventar eventuales conflictos.

A finales de 2008 siguen sin clarificarse las incógnitas señaladas. El resultado de las elecciones generales de marzo de 2008 no ha fortalecido la posibilidad de alcanzar el amplio acuerdo que requiere una ley de estas características. La tramitación de la reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, que incorporaba interesantes aportaciones a la regulación de los gobiernos locales, ha quedado encallada una vez ingresada en el Congreso de los Diputados.

2.1. El desarrollo estatutario en marcha

En este estado de cosas, solamente cabe hablar de iniciales actuaciones en preparación del desarrollo estatutario, allí donde ha habido reformas de relieve, o de una labor de predisposición de proyectos e incluso de algunas realidades parciales.

Así, en Castilla y León, el Gobierno ha aprobado un Proyecto de ley de transferencias a las corporaciones locales, todavía a finales de 2008 en trámite parlamentario, que significa la concreción del Acuerdo de Pacto Local de 2005, ya comentado en su día. En su virtud, pasarán a ser gestionados por ayuntamientos y diputaciones más de doscientos equipamientos en los sectores de juventud, infancia, tercera edad, asistencia social, deporte y ocio, con los consiguientes traspasos de medios personales y económicos.

En Cataluña, son diversas las labores realizadas hasta el momento en el marco del desarrollo estatutario en materia local. El primer paso fue la elaboración de un "Documento de bases para la elaboración de un Anteproyecto de ley de gobiernos locales de Cataluña". Este documento, datado en diciembre de 2007, ha sido realizado por el Departamento de Derecho Público de la Universidad Rovira i Virgili de Tarragona, sobre la base de un convenio suscrito con el Departamento de Gobierno y Administraciones Públicas de la Generalitat. Con este punto de partida, casi un año después, con fecha de septiembre de 2008, el mismo Departamento de Derecho Público es el autor de un primer borrador de Anteproyecto de ley de gobiernos locales de Cataluña. Se trata de un documento técnico, caracterizado por su gran extensión (350 artículos). Tras la creación de una comisión interna en el propio Departamento de Gobierno y Administraciones Públicas de la Generalitat, encargada de la revisión del citado documento, se ha elaborado un segundo borrador. Aunque se ha recortado algo, continúa siendo un texto muy extenso (293 artículos). En él se han introducido cambios importantes (por ejemplo, la fijación del mapa comarcal), aunque lo cierto es que, en ocasiones, resulta difícil detectarlos, habida cuenta de que no aparecen explicitados en comparación con la primera versión. En cualquier caso, parece clara la voluntad de elaborar un texto de ley de gobiernos locales de amplio

alcance, que va más allá de lo que podría ser el desarrollo básico del Estatuto en materia de organización territorial y garantía de la autonomía local.

Paralelamente, otros borradores han comenzado a circular, con diferentes grados de terminación y de corrección técnica. Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que el desarrollo estatutario en materia local requerirá, en el caso de Cataluña, la aprobación no solo de una ley, sino de un conjunto de ellas. De esta manera, comienzan ya a manejarse borradores de una futura Ley del Consejo de los Gobiernos Locales de Cataluña, de una Ley del Área Metropolitana de Barcelona o bien de una Ley de migración (o transición) de las veguerías. Esta última ley tendría como finalidad regular el proceso de transición de las diputaciones provinciales a los consejos de veguería en Cataluña.

Con todas las cautelas que la provisionalidad impone, a día de hoy parece haberse llegado al acuerdo de recomponer la regulación institucional del Área Metropolitana de Barcelona, cuya ausencia incrementa cada día que pasa la debilidad estratégica de la región. En este contexto, es significativa la constitución, ya en 2009, del Consorcio del Área Metropolitana de Barcelona, integrado por las dos entidades metropolitanas sectoriales existentes (transportes y medio ambiente) y la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, en un proceso iniciado (o re-iniciado) “desde abajo”, que puede encajar sin estrépito en la arquitectura administrativa y, además, servir de ejemplo para ulteriores iniciativas aún no maduras. La dinámica emprendida cuenta con el apoyo de todas las fuerzas políticas, excepto el PP, y todas coinciden en señalar “que se ha aprendido de los errores del pasado y en que el nuevo organismo no puede ser un contrapoder que luche por las competencias de la Generalitat”.

No obstante, uno de los aspectos más relevantes está todavía por definir: la organización territorial y la configuración institucional de las veguerías, los entes de gobierno de la intermunicipalidad cuyo órgano de gobierno (consejos de veguería), según el Estatuto, sustituye a la diputación provincial, de acuerdo con lo previsto por el artículo 141 de la CE. Por último, y superadas ciertas vacilaciones iniciales, parece imponerse la tesis que configura el Consejo de los Gobiernos Locales como un órgano cuya composición no es mixta (autonómica y local), sino exclusivamente local, al que se le encomienda la función de garantía de la autonomía local.

También en Andalucía se desarrollan diversos trabajos para la preparación de una Ley de gobiernos locales que puedan tener un valor condicionante de la legislación sectorial a la hora de concretar las competencias locales. Y simultáneamente, varias voces cualificadas ponen en cuestión el modelo de órgano de participación local en la comunidad autónoma, tal como ha sido regulado por la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, por la que se crea el Consejo Andaluz de Concertación Local, y que ya se comentó el año pasado en estas mismas páginas.

Por su parte, en la Comunidad Valenciana tiene lugar, como desarrollo directo de los artículos 63.3 y 64.4 del Estatuto de autonomía, la aprobación del Decreto 81/2008, de 6 de junio, por el que se crea la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. Nótese, por un lado, el rango reglamentario de la disposición, contradictorio, en nuestra opinión, con la función de desarrollo directo de una institución de relevancia estatutaria. En segundo lugar, se ha destacado que sus funciones de informe sobre iniciativas gubernamentales, habida cuenta de la composición mixta del órgano, no puede expresar en puridad la participación autónoma local en los procedimientos autonómicos, de manera parecida a lo que sucede con el consejo de concertación andaluz ya citado.

En Baleares cabe destacar la aprobación de la Ley 8/2008, de 5 de junio, que modifica la Ley de capitalidad de Palma de Mallorca de 2006, a iniciativa del Consell Insular de Mallorca, en uso de lo previsto en los artículos 47.2 y 65.1 del Estatuto de autonomía. El principal objetivo era recuperar para el Consell Insular las competencias de control urbanístico sobre la capital, de la misma forma que ejerce esta función, con carácter general, en el resto de municipios de la isla, y que había sido suprimido en 2006. Ya entonces señalamos que la “soberanía urbanística” de Palma que se instauraba, excepcionando el carácter bifásico de la aprobación del planeamiento general, era fruto de una coyuntura política que podía verse repuesta a su estado anterior en virtud del Estatuto entonces en tramitación, como así ha sucedido, no sin pasar por una fuerte polémica política. Por otro lado, la Ley permite al Ayuntamiento instalar redes propias de telecomunicaciones diferentes de las de otros operadores. En fin, la Ley sustituye la denominación de la ciudad como Palma de Mallorca y le restituye el histórico de Palma, de acuerdo con lo dispuesto en el nuevo Estatuto de 2007.

En líneas generales, cabe indicar que todavía es pronto para valorar la incidencia real que las nuevas formulaciones estatutarias del período 2006 y 2007 van a atener sobre la configuración y garantía de la autonomía local, ya sea a través de reconocimientos competenciales, regulaciones generales o instauración de verdaderos mecanismos de participación política local en el nivel autonómico.

2.2. La guía del desarrollo estatutario: decisiones previas a tomar

Es seguro que el desarrollo estatutario presentará diferencias originadas por la distinta regulación que de la materia local haya hecho cada Estatuto de autonomía y, además, por las distintas orientaciones que puedan acoger los correspondientes parlamentos autonómicos. A pesar de ello, en nuestra opinión, todo desarrollo estatutario presenta unos presupuestos comunes. Es necesaria, en efecto, la toma de un conjunto de decisiones previas. Para asegurar el acierto de esas decisiones, que corresponde tomar, en última instancia, al legislador autonómico, es preciso que vengan precedidas de una meditada reflexión en el marco de

un debate público. Destacamos brevemente algunas de las principales cuestiones previas al desarrollo legislativo de la regulación estatutaria de los gobiernos locales.

1. La fijación de un modelo de gobierno local

Los nuevos estatutos de autonomía se caracterizan por contener, como regla general, una detallada regulación en materia local. Regulación estatutaria que es de tres tipos: competencial (determina las competencias autonómicas sobre los gobiernos locales), sustantiva (contiene una regulación institucional de los gobiernos locales) y financiera (incluye preceptos relativos a la financiación local).

La relevancia de los nuevos estatutos en materia local, unido a la escasa regulación constitucional sobre ella, permite afirmar que el texto estatutario se erige en el marco normativo de referencia para la regulación autonómica de los gobiernos locales. En consecuencia, antes de elaborar la nueva legislación autonómica local es necesario determinar los cambios que ha comportado la aprobación de los nuevos estatutos en materia local. En particular, si suponen un cambio en el modelo de gobierno local.

Realizada esta primera operación, de complejidad variable según cada Estatuto, y, por lo tanto, una vez que están ya claras las directrices estatutarias en la materia, corresponde al legislador autonómico dar un segundo paso: fijar el modelo concreto de gobierno local que quiere implantar en su territorio. Por supuesto, siempre dentro de los límites de la regulación estatutaria. No obstante, lo cierto es que el marco estatutario suele ser lo suficientemente amplio o flexible como para permitir diversas concreciones del modelo de gobierno local. El legislador, por consiguiente, tendrá la posibilidad de elegir entre varias opciones. La opción que debería quedarle vedada es la de no tomar ninguna decisión, esto es, no decantarse y explicitar un modelo determinado. En otras palabras, la legislación autonómica que se dicte en materia local, en concepto de desarrollo del Estatuto, no debe ser elaborada a ciegas, sin responder de manera coherente y precisa a un modelo previamente decidido.

2. La fijación del mapa local

El punto de partida es que los nuevos estatutos de autonomía no fijan el mapa local. Pues bien, parece razonable que la ley autonómica que, en desarrollo del Estatuto, se encargue de regular la organización territorial y los gobiernos locales parta, como premisa, de la definición del mapa territorial de la comunidad autónoma correspondiente. Desde esta perspectiva, son inescindibles, tanto desde un punto de vista conceptual como temporal, la fijación del mapa, esto es, la determinación de los entes locales que existirán, y la configuración legal de estas entidades. En modo particular, su configuración funcional.

Cataluña es un buen ejemplo de los problemas indicados en el párrafo precedente. Como tendremos ocasión de desarrollar más adelante, el nuevo Estatuto catalán otorga

a las veguerías el protagonismo dentro del nivel supramunicipal de gobierno local. Este texto estatutario, en cambio, no fija el mapa veguerial catalán, es decir, no determina las concretas veguerías que deben existir. Es ésta una decisión que se deja en manos del legislador autonómico. Por razones de prudencia política, ante la dificultad de encontrar un acuerdo en esta delicada cuestión, los borradores de Anteproyecto de ley de gobiernos locales de Cataluña renuncian también a fijar este mapa, remitiendo la solución del problema a una futura y específica ley. Técnica que plantea serias dudas: sin saber el número final de veguerías que existirán, resulta prácticamente imposible acertar en la configuración funcional que se ofrezca de la veguería y de su relación con los otros entes locales intermedios.

3. El orden en la aprobación de las leyes autonómicas reguladoras de los gobiernos locales

De la regulación contenida en algunos de los nuevos estatutos de autonomía se deriva que, con toda probabilidad, su desarrollo en materia local tendrá lugar mediante la aprobación de no solamente una, sino de un conjunto de leyes autonómicas. Dada esta premisa, queremos llamar la atención respecto al hecho de que no es indiferente el orden en que se tramiten y se aprueben. Es difícil encauzar con criterios técnicos las dinámicas políticas, pero es aconsejable redoblar los esfuerzos en aras de la racionalidad.

De nuevo Cataluña nos puede servir de ejemplo en este punto. El desarrollo local del nuevo Estatuto catalán se llevará a cabo, según todo apunta, mediante la aprobación de diferentes leyes (Ley de gobiernos locales de Cataluña, Ley de migración o transición de veguerías, Ley del Consejo de los Gobiernos Locales, Ley del Área Metropolitana de Barcelona, etc.). De todas estas leyes, la primera que debe ser aprobada es la encargada de regular el Consejo de los Gobiernos Locales, habida cuenta que la función que le encomienda el Estatuto, con la finalidad última de garantizar la autonomía local, es precisamente la de intervenir en los procedimientos de elaboración de aquellas normas autonómicas que afecten a las administraciones locales catalanas. No sería coherente con la voluntad estatutaria que la creación y puesta en funcionamiento del órgano tuviera lugar después de que se hubiera ya aprobado el marco legal principal en materia local.

4. Determinación de la forma y el contenido de la ley autonómica de los gobiernos locales

Antes de legislar, el Parlamento autonómico deberá saber con precisión la competencia con la que cuenta. Para ello, es necesario haber concretado el incremento competencial que, en la materia local, los nuevos estatutos han supuesto para las comunidades autónomas. A continuación, deberá plantearse la cuestión de cómo legislar: esto es, determinar la forma y el contenido de la futura ley autonómica que regule los gobiernos locales.

La forma de la ley es relevante porque algunos de los nuevos estatutos prevén la posibilidad de aprobar leyes autonómicas cualificadas, caracterizadas por tener un quórum reforzado de aprobación, modificación y derogación (mayoría absoluta en votación final sobre el conjunto del texto). Así sucede en el caso del Estatuto catalán (artículo 62.2) y del Estatuto andaluz (artículo 108).

La duda que deberá disiparse es si la futura ley autonómica local debe ser cualificada o no. Los dos estatutos mencionados coinciden en no incluir expresamente los preceptos estatutarios dedicados a la regulación de los gobiernos locales dentro del listado de materias reservadas a este tipo específico de ley autonómica. Pero sí que se incluye, en cambio, la organización territorial y, en el caso catalán, además, una referencia a la garantía de la autonomía local (artículo 2.3, por remisión del artículo 62.2 del Estatuto catalán, y artículo 108 del Estatuto andaluz).

La idea recogida en el apartado anterior ya apunta a que, de considerarse cualificada la ley autonómica local, debe interpretarse de manera restrictiva su contenido. En un doble sentido: respecto a las cuestiones que debe regular y, además, en relación con la intensidad de la regulación de esas cuestiones. El peligro de petrificación del ordenamiento local, en caso contrario, resulta evidente.

3. La garantía de la autonomía local en la jurisprudencia constitucional. La STC 42/2008

Decíamos en el apartado anterior que es todavía pronto para valorar la incidencia real de los nuevos estatutos de autonomía sobre la configuración y garantía de la autonomía local. Pues bien, en este contexto podía resultar de interés conocer en qué medida la jurisprudencia constitucional podía aportar su propia intervención en defensa de la autonomía local. La STC 47/2008, de 11 de mayo, es la segunda que resuelve un conflicto en defensa de la autonomía local desde la creación de este proceso constitucional en 1999. Solo este primer dato da ya idea de la escasa utilidad efectiva de este instrumento, tal como fue configurado legalmente, y que pronto fue objeto de severas críticas, incluso por parte del Consejo de Europa, por su restrictiva concepción. De ello se ha dado cuenta en estas páginas en anteriores ediciones, así como de la primera sentencia, la 240/2006, en relación con la ciudad de Ceuta, y su decepcionante resultado, aun considerando la singularidad del caso. Ahora nos encontramos de nuevo con otra sentencia decepcionante.

La STC 47/2008 resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por diez ayuntamientos valencianos frente a la Ley autonómica 8/1999, por la que se suprimía el Área Metropolitana de L'Horta. Los ayuntamientos entendían que las com-

petencias municipales ejercidas por el consejo metropolitano, al pasar a ser objeto de reparto por parte de una comisión mixta con la comunidad autónoma y con predominio de ésta, quedaban fuera del ámbito de disposición de los entes locales, a través de órganos propios y, por ende, se lesionaba su autonomía. Se contrapusieron problemas procesales de legitimación insuficiente –número de municipios respecto de los afectados por la norma, en conexión con la intervención del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana– y de pérdida sobrevenida del objeto del recurso, al haber sido formalmente derogada la Ley 8/1999 por la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana, que sigue la línea de la legislación catalana de 1987, y que hoy se considera ya necesitada de reforma.

Pues bien, la STC 47/2008, en un solo párrafo del FJ II, despacha el asunto apreciando la pérdida sobrevenida del objeto al haber sido derogada la norma impugnada, y ello en abierta contradicción con anteriores sentencias del propio Tribunal, donde se mantenía que la derogación de la norma cuestionada no era obstáculo para entender que no había desaparecido la controversia planteada, al haber persistido la lesión de la autonomía local (por ejemplo, STC 137/2003). En un último párrafo, se incluye una argumentación tan concluyente como respetuosa con las reglas de la lógica: el Tribunal indica, con énfasis, que a su apreciación de que se ha producido la pérdida del objeto del proceso no es óbice que los ayuntamientos no lo aprecien así, puesto que es al Tribunal, y no a las partes, a quien corresponde valorar esta circunstancia. Por supuesto. No obstante, el voto particular que expresa el magistrado Rodríguez-Zapata pone de manifiesto, con más extensa argumentación, que en otras ocasiones no ha sido apreciado de esta manera por el propio Tribunal. Dicho magistrado finaliza su voto particular haciéndose eco de otros votos particulares conocidos en la historia del Tribunal y con la idea de que “resulta decepcionante que uno de los escasos conflictos en defensa de la autonomía local que ha logrado superar las indudables dificultades que su planteamiento encuentra en nuestra Ley orgánica, no alcance a ser resuelto, pese a haber sido planteado hace más de siete años, por razón tan discutible como la apreciada en la sentencia que declara su pérdida de objeto”.

La sentencia reseñada, y el lamento final que la acompaña, no hacen sino confirmar la opinión ampliamente expresada por la doctrina y por los organismos europeos de que todavía son insuficientes o inoperantes los mecanismos de garantía de la autonomía local en nuestro ordenamiento. Insistimos en que, junto a los de corte jurisdiccional, deben explorarse otras vías complementarias, que no sustitutivas. Las reformas de los estatutos de autonomía ofrecen una inmejorable ocasión para abordar esta necesidad, dentro de las limitaciones que presenta toda actuación que se mueve dentro de los límites de una Constitución inalterada. Así, la intervención previa de los entes locales en la formación de la ley, y no solo en la fase de impugnación posterior, según los mecanismos y órganos de participación ya aludidos. También, la previsión

de nuevos mecanismos internos, como el acceso al órgano autonómico de garantías estatutarias antes de la aprobación de la ley, para que emita dictamen al respecto –como establece el Estatuto de Cataluña, artículo 76.2.d)– y no solo a posteriori, con la ley ya aprobada.

4. Legislación sectorial. Las relaciones entre comunidades autónomas y Administración local

La legislación autonómica producida en los más diversos sectores de las actividades públicas ofrece un amplio espectro de incidencias sobre la posición de los entes locales. A título de aproximación general, que permite continuar con la valoración de conjunto que se viene efectuando, reseñamos un significativo abanico de disposiciones.

4.1. Comercio y consumo

Un primer campo de intervención a destacar es el del *comercio y consumo*. En Murcia, la modificación de la Ley de consumidores y usuarios de 1996, mediante la Ley 1/2008, potencia el papel de la Administración local, aunque ello conlleva el riesgo de una mayor incidencia del legislador en la capacidad de autoorganización de los ayuntamientos.

Con una clara opción política, el País Vasco, con la Ley 7/2008, de segunda modificación de la Ley de la actividad comercial, trata de proteger al pequeño comercio frente a las grandes superficies, regulando la licencia municipal de establecimiento de grandes superficies y la ordenación municipal de la venta ambulante.

La Comunidad de Madrid incide también, de manera significativa, en este sector del comercio, de claro interés municipal. La Ley 1/2008, de modernización del comercio, modifica la Ley de comercio interior de 1999, y suprime la obligación de determinados registros previos al inicio de la actividad comercial. Se simplifica el procedimiento de las autorizaciones para la implantación de establecimientos comerciales minoristas, manteniéndose únicamente la exigencia de autorización para los de superficie superior a 2.500 metros cuadrados, de acuerdo con la normativa estatal básica. También se simplifican o eliminan ciertas autorizaciones previas a las que se sometían determinados establecimientos. Y en materia de horarios comerciales, se reconoce el principio de libertad empresarial para determinar el horario de apertura y cierre de los negocios en días laborables y festivos, eliminándose las limitaciones horarias máximas que se establecían para el ejercicio de la actividad comercial, tanto con carácter semanal como diario. En todo caso, es de ver cómo la liberalización de la intervención administrativa en el sector, cuando éste es de competencia ampliamente local, afecta de modo importante a su acervo competencial.

4.2. Urbanismo, ordenación del territorio y vivienda

Como en años anteriores, las materias de *urbanismo, ordenación del territorio y vivienda* constituyen uno de los campos de mayor intervención autonómica con incidencia local. En 2008, además, la crisis inmobiliaria ha condicionado nuevas actuaciones, de las que se presenta una rápida reseña.

En Galicia, la Ley 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, que modifica la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, se dirige a facilitar el acceso de ciertas capas de población a la vivienda y obtener una mayor cohesión social, de manera que los ayuntamientos pongan en marcha los instrumentos de intervención en el mercado del suelo previstos en la ley.

En Aragón, la Ley 1/2008, de 4 de abril, es el resultado de la tramitación como proyecto de ley del Decreto ley 2/2007, de 4 de diciembre, que estableció medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. Entre las novedades introducidas, se contempla un trato especial para el municipio de Zaragoza respecto a la Administración autonómica en cuanto al planeamiento urbanístico y el régimen de exenciones en la reserva de viviendas de protección oficial. Pero al margen de ello, se sigue denunciando la tendencia del Gobierno autonómico a acaparar competencias urbanísticas, incluso de gestión, con la asunción de la potestad para concertar el planeamiento de suelos con particulares sin contar con la voluntad municipal.

Este es el caso de Cataluña, donde aumentan las críticas a las áreas residenciales estratégicas (ARE), establecidas en la última legislación urbanística, por vulneración de la autonomía local.

También la Comunidad Valenciana hace uso del decreto ley, como otras comunidades autónomas con estatutos reformados, para hacer frente a las necesidades urbanísticas e inmobiliarias. Así, aprueba el Decreto ley 1/2008, de 27 de junio, de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo, estableciendo la reserva de vivienda protegida y creando las áreas residenciales prioritarias, en la línea ya señalada en otras comunidades autónomas; también se modifica el régimen del patrimonio público del suelo y se concreta de forma provisional el porcentaje de suelo que corresponde a la Administración. Por otro lado, cabe reseñar en materia de vivienda dos decretos de relieve, el 46/2008, de 11 de abril, que modifica el Reglamento de ordenación y gestión territorial urbanística de 2006, y el Decreto 82/2008, de 6 de junio, en materia de actuaciones protegidas para facilitar el acceso a la vivienda.

En Baleares, la Ley 5/2008, de 14 de mayo, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención del suelo para viviendas de protección pública, prevé algunos supues-

tos de informes preceptivos y vinculantes de los ayuntamientos y de los consejos insulares.

En Asturias, destaca el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, que aprueba el Reglamento de ordenación del territorio y urbanismo, un amplísimo texto de más de seiscientos artículos que configura un verdadero texto consolidado del desarrollo ejecutivo del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de 2004 y sus modificaciones, y otras regulaciones aplicables, procedentes incluso de los viejos reglamentos estatales de 1978.

También Castilla y León interviene en la materia, con la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo, que adapta la Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo, a la legislación básica estatal y establece medidas para dotar de apoyo a la política de vivienda y al sector de la construcción.

El campo más amplio de la ordenación del territorio encuentra también diversas expresiones normativas autonómicas. Así, en Galicia, la Ley 7/2008, de protección del paisaje, obliga a los ayuntamientos a incorporar en sus planeamientos urbanísticos medidas para prevenir el impacto sobre el paisaje y para asegurar la integración paisajística de los nuevos desarrollos en el marco del desarrollo sostenible. Incluye instrumentos de concertación –pactos por el paisaje– entre administraciones públicas, entes locales y agentes socioeconómicos del territorio para promover acciones de mejora.

En las Islas Baleares destaca la aprobación de la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo sostenible en las Islas Baleares, norma que obedece al acuerdo de gobierno entre los partidos de centro izquierda, y que persigue combinar el desarrollo sostenible de las islas con la protección de su territorio, ante la mayor expansión poblacional de toda su historia, y de viviendas construidas. La ley regula, entre otros extremos, las diversas categorías del suelo, las reservas para vivienda protegida y las cesiones de terreno.

Son de interés, asimismo, las intervenciones dirigidas a engarzar el desarrollo de la *energía eólica* en la ordenación territorial y urbanística.

Así, en Extremadura, se señala el Decreto 56/2008, por el que se establece la habilitación urbanística de suelos no urbanizables para instalaciones de energía eléctrica a partir de energía eólica. En Asturias, el Decreto 42/2008, de 15 de mayo, por el que se aprueban definitivamente las directrices sectoriales de ordenación del territorio para el aprovechamiento de la energía eólica, y el Decreto 43/2008, de 15 de mayo, sobre procedimientos para la autorización de parques eólicos por el Principado de Asturias.

4.3. Infraestructuras

En el ámbito de las *infraestructuras*, cabe reseñar la Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de carreteras de Castilla y León, que sustituye a la Ley 2/1990, de 16 de marzo. Regula la concesión para la construcción y explotación de estas infraestructuras, la aportación de recursos públicos para la reducción o supresión de las tarifas y atiende a la coordinación de la planificación sectorial con la urbanística con respeto a la autonomía y competencias de las entidades locales: la titularidad de las carreteras locales, la planificación, la licencia municipal, etc.

4.4. Seguridad ciudadana y policía

Cambiando de tercio, y en otro orden de materias, como es el de la *seguridad ciudadana y policía*, la Ley de Canarias 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de Policía Canaria, crea esta nueva institución, con funciones relativas a las competencias propias de la comunidad –transporte, turismo, patrimonio cultural, etc.– y funciones en especial colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado –empresas de seguridad, explosivos, inmigración– y cooperación y auxilio a las mismas. Con independencia del éxito del empeño, ante la falta de colaboración del Estado, es de señalar que las policías locales pueden asumir las funciones señaladas en virtud de las encomiendas de gestión que se efectúen en su favor.

En Baleares, la Ley 7/2008, de 5 de junio, modifica la Ley 6/2005, de 3 de junio, de coordinación de las policías locales de las Islas Baleares, para solucionar la falta de policías en algunos municipios, especialmente en Menorca e Ibiza. Se flexibiliza la regulación del “policía turístico”, que tendrá la categoría de agente de la autoridad, no podrá portar armas de fuego, pero el alcalde podrá autorizar que utilice el equipo básico reglamentario.

4.5. Inmigración

Ya se ha dicho antes que *la inmigración*, en el actual contexto de crisis de empleo, plantea importantes retos para la Administración local. A la Administración local se refiere, en parte, la Ley 15/2008, de 15 de diciembre, de integración de las personas inmigrantes de la Comunidad Valenciana. Dentro del objetivo de establecer medidas que faciliten la integración, la Ley regula los diversos instrumentos administrativos como son los planes de integración de la Generalitat, y la colaboración y coordinación con las entidades locales, que también pueden aprobar planes locales de integración, el foro valenciano de la inmigración, la mediación intercultural, la red de agencias de mediación para la integración y la convivencia social y los espacios interculturales. En varios ámbitos –acogida, salud, etc.– tienen especial intervención las entidades locales.

5. Organización territorial

La organización territorial interna de las comunidades autónomas sigue ofreciendo múltiples cuestiones pendientes de resolución. Está claro, no obstante, que es uno de los aspectos institucionales donde mejor se puede plasmar el principio de diferenciación, fruto de opciones estructurales propias que deben dar respuesta a realidades específicas de cada territorio.

Recordemos aquí lo ya dicho en relación con los proyectos o trabajos preliminares que se están elaborando para el desarrollo estatutario en materia de gobiernos locales. Una de las principales cuestiones a dilucidar es el alcance de los niveles intermedios, los entes supramunicipales, en la nueva estructuración territorial.

Especialmente complejos son los problemas que plantea el nivel intermedio local en Cataluña. El mayor protagonismo lo tienen las veguerías. De ellas se discute casi todo: su encaje con la provincia, su número y su naturaleza, especialmente desde la perspectiva funcional.

El nuevo Estatuto catalán prevé la existencia de las veguerías y, en cambio, no contempla a las provincias. Este hecho suscita la duda acerca de la relación existente entre el tipo de ente local-provincia, cuya existencia está garantizada constitucionalmente según el Tribunal Constitucional, y el tipo de ente local-veguería. En otras palabras, el problema estriba en explicar el encaje constitucional de la regulación estatutaria de la veguería. En este punto, la doctrina ha apuntado tres posibles tesis interpretativas: tesis de la adición (el tipo de ente local-veguería se suma al tipo de ente local-provincia, de manera que existirá ahora un nuevo nivel de gobierno supramunicipal); tesis de la sustitución (el tipo de ente local-veguería sustituye al tipo de ente local-provincia, de manera que este último desaparece en Cataluña), y tesis de la identificación (la veguería es la provincia en Cataluña, con un cambio estatutario de su denominación y órgano de gobierno: los consejos de veguería sustituyen a las diputaciones provinciales). Esta última tesis tiene perfecto encaje, tanto constitucional como estatutario.

El debate sobre el número de veguerías que finalmente deban existir no es, desde luego, lo principal. Aunque sí tiene sus consecuencias jurídicas. Entre ellas, como ya se ha adelantado, su condicionamiento de la configuración funcional del propio ente local-veguería. No es indiferente el número de veguerías que finalmente existan (cuatro, cinco, siete o más) a la hora de determinar sus competencias y su relación con los otros gobiernos supramunicipales. En realidad, lo que sí es decisivo es el debate sobre la naturaleza, en lo esencial, de dichas entidades.

Por su parte, la comarca ha bajado sin duda en intensidad en cuanto a nivel definidor de la organización estructural, y parece tender a ocupar un valor más funcional, referido a la cooperación municipal estable. Piénsese que en el último año la actividad de los consejos comarcales se ha situado alrededor del 6 por ciento del conjunto del gasto público de las administraciones públicas catalanas. Por lo demás, apuntamos que los borradores de Anteproyecto de ley de gobiernos locales de Cataluña extienden la división comarcal a todo el territorio de Cataluña, con la excepción del Valle de Arán, al que el propio Estatuto, en su artículo 94, garantiza un régimen especial.

Precisamente el nivel comarcal plantea problemas todavía en Aragón, donde se ha impulsado su desarrollo en los últimos años y ha encontrado un refuerzo en la reforma del Estatuto de autonomía. En efecto, no se ha llegado a completar el mapa comarcal con la creación de la trigésimo tercera y última comarca aragonesa, correspondiente a los municipios de la actual Mancomunidad Central de Zaragoza, declarada de interés comarcal. Aun siendo coherente con la concepción gradualista del proceso aragonés de comarcalización el paso de mancomunidad a comarca, en este caso se demora una vez más, limitándose el Gobierno de Aragón a firmar el correspondiente convenio de financiación. En el retraso influye sin duda la heterogeneidad de los municipios integrantes de la zona y la previsión en el nuevo Estatuto de la Ley de capitalidad para Zaragoza.

En el resto de la comunidad autónoma se ha consolidado el traspaso de un significativo bloque de competencias autonómicas a las comarcas, y sus efectos son ya notorios. Los nuevos entes han duplicado su gasto de personal en sus apenas cinco años de existencia, representando en 2008 más del 35 por ciento de su presupuesto, e intervienen en sectores como la acción social, cultura, deporte, juventud, turismo, recogida y tratamiento de residuos urbanos, y protección civil. Aparece lógicamente una nueva clase dirigente, y el recurso a empresas públicas.

Por su parte, en Galicia, la Ley 12/2008 ha modificado profundamente los instrumentos de gestión comarcal, que se articulaban en torno a fundaciones *ad hoc*, habida cuenta de la falta de personalidad jurídica de la comarca como tal entidad de carácter territorial. Asimismo se reajusta la Agencia de Desarrollo Rural, y se suprime la Sociedad para el Desarrollo Comarcal. Téngase en cuenta la específica vinculación que en Galicia ha adoptado la comarca con la política de desarrollo agrario y desarrollo rural en general, y es en esta línea que se mejoran los mecanismos de coordinación e integración de políticas sectoriales y territoriales.

En la Comunidad Valenciana, se señala el Decreto 105/2008, de 11 de julio, que aprueba el convenio propuesto por la Comisión Mixta Diputación de Valencia-Generalitat, por el que se transfieren unidades de salud mental de dicha Diputación a la Gene-

ralitat y se traspasan los correspondientes medios materiales y personales, siguiendo la tendencia seguida en otras comunidades autónomas como Cataluña y Castilla y León.

6. Las autonomías “en el centro”

Acabamos esta valoración general con un apunte. La última remodelación del Gobierno del presidente Rodríguez Zapatero llama la atención desde la perspectiva de la determinación de aquello que se considera el centro de referencia de la organización territorial. Dicho de otra manera, desde la óptica del tratamiento y la importancia que se da al hecho autonómico o al hecho local en las estructuras de gobierno, ya sea a nivel estatal como a nivel autonómico.

En el marco de una remodelación ministerial, las posibilidades son muchas. En los últimos treinta años contamos con una evolución significativa: del Ministerio para las Regiones se pasó al Ministerio de Administraciones Territoriales, y luego al Ministerio de Administraciones Públicas. Alguien llegó a pensar en la posibilidad de volver de nuevo... al Ministerio de la Gobernación. Pero lo que ahora se ha creado es el Ministerio de Política Territorial, cuyo titular es el vicepresidente tercero del Gobierno, y que tiene como única articulación interna material la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial.

Se ha pasado de tener como identificador a unos sujetos –las regiones, las administraciones territoriales, las administraciones públicas–, respecto de los que cabe atribuir múltiples funciones, a tener como identificador a una sola de esas funciones: la cooperación territorial.

Pero más allá de este aspecto, este dato mueve a la reflexión sobre la capacidad efectiva de un ministerio “ordinario” para desarrollar una política que, en realidad, es transversal y afecta a las competencias sectoriales de los otros, y en especial a aquel que es responsable de los asuntos económicos. Un ejemplo de la importancia que tiene este tipo de análisis nos lo ofrece el impasse a que se llegó en la anterior legislatura con el *Libro blanco sobre el gobierno local* y el Anteproyecto de ley básica de la autonomía y el gobierno local. Desde luego, la falta de acuerdo con el principal partido de la oposición y con los partidos nacionalistas condicionó la suerte del anteproyecto. Pero no es menos cierto que en buena parte el éxito de la operación dependía de la capacidad de sobreponerse a las lógicas sectoriales, que solo desde una vicepresidencia podía intentarse con mayores esperanzas de éxito.

No en vano, a un nivel más decisivo políticamente, la negociación de la reforma de los estatutos de autonomía se había reconducido ya a la vicepresidencia primera del

Gobierno, y ahora se ha venido a confirmar lo inevitable de esa opción con la creación de la nueva vicepresidencia, que lleva consigo al ministro responsable de la cooperación territorial.

Este tipo de reflexiones debe trasladarse, con los debidos matices, a la organización administrativa de las comunidades autónomas, y a la determinación de la posición de la consejería o departamento correspondiente responsable de la materia del gobierno local. Cuando se trata de hacer frente al desarrollo básico del Estatuto, en lo que a la organización territorial de la comunidad autónoma se refiere, cabe preguntarse acerca de la supremacía “intragubernamental” del responsable. La consideración de la “Administración local” como una materia sectorial, propia de políticas sectoriales, dificulta la efectiva plasmación de opciones políticas completas y homogéneas al respecto, de carácter transversal y estructural.

No se trata solo de articular correctamente las relaciones entre la comunidad autónoma y el mundo local. Es esencial determinar el valor que se le quiere dar al desarrollo estatutario interno y la capacidad de coordinar las políticas sectoriales que inciden en la posición de los entes locales. Urbanismo, vivienda, medio ambiente, servicios sociales, etc., tienden a la lógica fragmentada de fijar políticas y mantener relaciones directas con los entes locales, que a menudo incluyen el recurso a mecanismos de influencia y control que desconocen la autonomía local: la lógica del convenio bilateral, de carácter temporal, ligado a la financiación necesaria.

* * *

En definitiva, en tiempos de crisis, de “tribulación”, de incógnitas constitucionales y de reestructuraciones orgánicas, en lugar del inmovilismo y del “todos quietos parados”, se han iniciado algunas tímidas “mudanzas”. Cambios a diversos niveles y de muy diferente intensidad y significado. Habrá que ver cuánta razón lleva la máxima ignaciana en este contexto.

Pero lo cierto es que tanto a nivel del Gobierno y de la Administración del Estado como a nivel del desarrollo estatutario en las comunidades autónomas se han adoptado algunas iniciativas que tienen al mundo local como protagonista, ya sea para hacer frente a la crisis económica, ya sea para dar contenido efectivo a las nuevas previsiones de los estatutos. “Dadme un punto de apoyo...”.