



---

# Un año de transición: los gobiernos locales en los desarrollos estatutarios y ante la crisis económica

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. La crisis económica: ¿Plan para hoy, hambre para mañana?**
- 2. Autonomía local, desarrollo de las reformas estatutarias y jurisprudencia constitucional**
  - 2.1. Desarrollo estatutario y reformas legislativas en el ámbito local
  - 2.2. Jurisprudencia constitucional y autonomía local
- 3. La legislación sectorial: las relaciones entre Comunidades Autónomas y Administración local. La Directiva de Servicios**
  - 3.1. Actividades comerciales
  - 3.2. Urbanismo y vivienda
  - 3.3. Medio ambiente
- 4. A vueltas con el mapa municipal. La creación del Municipio de La Canonja**
- 5. La participación de los entes locales en las instituciones autonómicas**
  - 5.1. Participación de los entes locales en la conformación de las instituciones autonómicas. El caso del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña
  - 5.2. Representación de los entes locales en las instituciones autonómicas
- 6. El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras en el ámbito urbanístico. El caso del Ayuntamiento de Madrid**
- 7. La reforma del régimen especial del Municipio de Barcelona: el reconocimiento del Consejo Económico y Social de Barcelona**
- 8. Las autonomías en el centro... y en Europa**

## 1. Evolución general. La crisis económica: ¿Plan para hoy, hambre para mañana?

El año 2009 cabe calificarlo como un año de transición, y ello desde varios puntos de vista. Por un lado, las dificultades económicas endémicas de los gobiernos locales, agravadas por la crisis económica de los últimos años, siguen a la espera de una reforma profunda del sistema de financiación local, y los entes locales españoles

han llegado a un 15 % de endeudamiento. Al hilo de una eventual reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, también se ha establecido una comisión mixta entre la FEMP y la Administración General del Estado –sin las Comunidades Autónomas– para analizar la reforma del sistema de financiación local. Y en este contexto, sin embargo, la FEMP no cesa de reclamar la presencia institucional del Gobierno local en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en la línea de considerar conjuntamente todo el sistema de financiación de las administraciones territoriales.

Mientras tanto, 2009 ha sido el año de puesta en práctica y de aplicación del Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crearon el Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL) y el Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía. En el caso del primero, se trata de 8 mil millones de euros para inversiones locales generadoras de empleo.

A un mes de finalizar el año 2009, el Ministerio de Política Territorial había financiado 30.416 proyectos con cargo al Fondo Estatal de Inversión Local, dotado con 8.000 millones de euros. Según datos oficiales, los proyectos ya sufragados son prácticamente la totalidad, el 98,8% de los 30.772 aprobados inicialmente. En aquellos momentos quedaban 352 obras (1,1%) por recibir la dotación necesaria para su inicio. Los municipios que estaban ejecutando obras del FEIL son 7.993, además de seis mancomunidades, lo que representa el 98,6% de los 8.108 ayuntamientos con proyectos aprobados para el inicio de los trabajos. La inversión para el comienzo de los proyectos asciende a 5.276 millones de euros (correspondiente al adelanto del 70% del coste de la obra). Las obras habrían generado ya 424.118 puestos de trabajo en los municipios españoles, lo que representaría un 52,3% más del empleo previsto inicialmente para el plan. Más de 14.000 empresas estarían trabajando en el FEIL.

Aquella iniciativa ha sido continuada por el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local. El nuevo Fondo, dotado con 5.000 millones de euros y que gestionará el Ministerio de Política Territorial, financiará inversiones de ejecución inmediata por parte de las corporaciones locales, prioritariamente proyectos de desarrollo sostenible en sus vertientes medioambiental y de apoyo a la innovación económica y social. Otra de las principales novedades es la financiación de los gastos corrientes que ocasione la prestación de los servicios sociales de competencia municipal, principalmente en educación y atención a las personas en situación de dependencia. A este fin, las corporaciones locales podrán destinar hasta un 20% del importe del nuevo Fondo. Según la información ofrecida, a 10 de marzo de 2010, el Ministerio había autorizado el 93 % de los más de 30.000 proyectos presentados.

En definitiva, se trata de medidas paliativas a corto plazo, en vistas a regenerar la economía, pero que no significan en ningún modo instrumentos definitivos para la financiación local. Más bien, generan la crítica por la relación directa –y totalmente electrónica, por cierto– entre el mundo local y el Ministerio, sin intervención alguna de las Comunidades Autónomas. Éstas han iniciado también, o continuado, sus propios planes de inversiones locales, con todas las duplicidades y problemas de coordinación que se han generado. Por señalar algunos ejemplos, citamos las siguientes iniciativas.

Así, en la Comunidad Valenciana, el Decreto-ley 1/2009, de 20 de febrero, constituye y dota tres planes especiales de apoyo destinados al impulso de los sectores productivos, el empleo y la inversión productiva en municipios, y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación. En Asturias, la parte final de la Ley de acompañamiento a los presupuestos, contenida en una disposición adicional única, regula el Plan “Asturias”, referido a inversiones de interés municipal, a través de convenios de colaboración, con el objetivo de fomentar el empleo y la dotación y mejora de infraestructuras locales.

Por su parte, en Extremadura, la Ley 2/2009, de 2 de marzo, para la puesta en marcha de un Plan Extraordinario de Apoyo al Empleo Local, tiene por objeto dotar un fondo de 48 millones de euros, la mitad a cargo de la Junta de Extremadura, y la otra mitad, a cargo de las diputaciones y cajas de ahorros de la región, en virtud de los correspondientes convenios de colaboración, destinado a financiar la contratación de personas desempleadas para la ejecución de servicios públicos de competencia municipal.

La valoración de todo este tipo de planes y actuaciones es aún prematura, al margen de su incidencia en la disminución del paro inmediato, por lo que respecta a las haciendas municipales y a su efectiva capacidad de reacción ante la crisis económica, y algunos piensan que se corre el riesgo de encontrarnos ante una situación que nos ofrezca “*plan* para hoy pero hambre para mañana”.

Por otro lado, como ya se comentó en otra ocasión, la regulación de la gestión de los fondos estatales significa una modulación profunda de las reglas de la contratación pública, en la medida que se da preferencia a las consideraciones de política social y de lucha contra el paro por encima de la lógica estricta del mercado y de la competencia que preside la óptica europea de la contratación pública. A ello se refiere Rafael Gómez-Ferrer en su artículo que se publica en este mismo *Anuario*.

En fin, la crisis inmobiliaria y urbanística incide aún más en aquella situación, por la disminución de ingresos relacionados con los tributos vinculados a la actividad inmobiliaria y con las actuaciones patrimoniales de enajenación de suelo.

## 2. Autonomía local, desarrollo de las reformas estatutarias y jurisprudencia constitucional

### 2.1. Desarrollo estatutario y reformas legislativas en el ámbito local

También desde el punto de vista institucional cabe considerar el año 2009 como un año de cierta transición. La aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía ha significado en su conjunto, y en términos generales, un paso hacia una mayor vinculación del sistema de gobierno local con las comunidades autónomas, en la línea de la denominada mayor “interiorización” de lo local en lo autonómico. Después de las últimas elecciones locales y autonómicas, se inicia ahora el proceso de desarrollo estatutario, en lo que aquí interesa, en el ámbito del gobierno local y la organización territorial.

En su conjunto, puede decirse que la gran mayoría de iniciativas se sitúan todavía en la fase de anteproyectos, o de proyectos en tramitación todavía no avanzados durante este periodo. Es más, en algunos casos, las iniciativas que estaban en marcha han sufrido un parón importante, o sencillamente han sido abandonadas indefinidamente. Tal es el caso del Proyecto de Ley municipal del País Vasco, o del Anteproyecto de Ley de Gobiernos locales de Cataluña, donde sólo continúan adelante proyectos más acotados, como son el de la creación del Consejo de Gobiernos Locales, a que nos referiremos más adelante, o el de veguerías y áreas metropolitanas.

1. Así, en *Andalucía*, se envía al Parlamento el Proyecto de Ley de autonomía local de Andalucía, que encuadra todo un proceso de descentralización a favor de los entes locales, junto a otro proyecto de financiación, aunque sin tener asegurada de partida la conformidad de la oposición. De interés resulta la delimitación precisa de las competencias municipales en una ley horizontal, que plantea su relación con las leyes sectoriales y una eventual posición “cualificada” de la Ley de autonomía local respecto de las sectoriales. También, la posible creación de un órgano de representación exclusivamente local en las instituciones autonómicas, cuando el Estatuto ya prevé la existencia de un órgano de concertación de composición mixta Comunidad Autónoma/entes locales. Todo ello fue objeto de consulta al Consejo Consultivo de Andalucía, que emitió un pormenorizado dictamen al respecto. En relación con la naturaleza y posición de esta Ley, se incluye en el *Anuario* un estudio específico de Alfredo Galán.

2. En *Cataluña*, a punto de agotarse la legislatura, no está muy avanzado el desarrollo estatutario, en relación con los gobiernos locales. Abandonado ya, al parecer, el Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña, esto es, la Ley llamada a ocupar el espacio central de la normativa local autonómica con el

establecimiento de una regulación general de la materia local, solamente continúan adelante, como ya se ha indicado, proyectos de alcance más acotado. En concreto, se están tramitando actualmente, en el Parlamento catalán, los proyectos de ley reguladores del Consejo de Gobiernos Locales, de las veguerías y del Área Metropolitana de Barcelona. Del examen del primero de ellos nos ocupamos más adelante. Centramos nuestra atención, siquiera sea brevemente, en los otros dos, que tienen en común el hecho de incidir en el segundo nivel de gobierno local.

El Proyecto de Ley de veguerías tiene como objeto, según declara el propio texto presentado, regular la veguería en su doble naturaleza (de entidad local y de división territorial de la Generalitat), prever la división territorial veguerial de Cataluña, establecer el régimen jurídico de los consejos de veguería y diseñar la transición a ellos desde las diputaciones provinciales. Se trata de un texto bastante confuso, fruto ello, quizá, de la polémica, tanto política como social, que está acompañando al proceso de implantación de las nuevas veguerías, y merecedor de importantes mejoras antes de su aprobación definitiva. Dado que no estamos ante un texto definitivo, y que, por tanto, es susceptible de ser modificado a lo largo de la tramitación parlamentaria, no entraremos ahora en un examen en profundidad. Baste con señalar que no se encuentra en él una respuesta expresa y satisfactoria al problema, ya reiteradamente indicado, del encaje constitucional de la veguería estatutaria. Esto es, de la relación entre la provincia constitucionalmente garantizada y la veguería prevista en el nuevo Estatuto catalán. La exposición de motivos del Proyecto de Ley advierte que el tratamiento de la provincia solamente se aborda en lo que hace referencia al despliegue del proceso de sustitución de sus órganos de gobierno –diputaciones provinciales– por los consejos de veguería, según el mandato contenido en el artículo 91.3 del Estatuto. Y, por tanto, que no se afectan las otras naturalezas que la Constitución atribuye a la provincia: circunscripción electoral para las elecciones generales y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. De lo que cabe deducir, a contrario, que el Proyecto de Ley sí aborda la provincia en su condición de entidad local. Lo que nos conduce al problema arriba planteado, esto es, averiguar si la veguería ha sustituido a la provincia como tipo de entidad local (cosa –nótese– marcadamente distinta a la sustitución de las diputaciones provinciales por los consejos de veguería, es decir, de los órganos de gobierno de la entidad local). Esta sustitución parece ser el presupuesto regulatorio del Proyecto. Y es sobre este punto que deberá pronunciarse en el futuro el Tribunal Constitucional, en la sentencia que dicte a raíz de la impugnación del Estatuto catalán.

Mejor consideración técnica merece el Proyecto de Ley del Área Metropolitana de Barcelona. Desde hace tiempo se destaca la urgente necesidad de dar una respuesta jurídica adecuada al hecho metropolitano barcelonés. No caben aquí más de-

moras. La falta de esa respuesta jurídica supone un lastre en un mundo globalizado en el que las ciudades metropolitanas son interlocutores privilegiados. Llamamos la atención, simplemente, al hecho de que este Proyecto de Ley tiene como objeto la creación de una concreta área metropolitana: la que tiene como centro el Municipio de Barcelona y se nutre de los municipios que la rodean. El artículo 93 del Estatuto catalán, sin embargo, reconoce expresamente la posible existencia de “áreas metropolitanas”, en plural. En el marco del desarrollo estatutario en marcha, pues, es preciso dibujar también el mapa de las áreas metropolitanas en Cataluña, en el bien entendido de que el transcurso del tiempo puede introducir cambios en él. En cuanto a la regulación material que se propone, cabe decir que se opta por una solución “suave”, por no decir “débil”, de manera que no se susciten de nuevo los graves conflictos con la Comunidad Autónoma que llevaron a su supresión en 1987. Con todo, destaca la atribución de competencias urbanísticas a la nueva Área Metropolitana. Sobre este proyecto, el *Anuario* incluye un artículo de Joan Perdigó.

La tramitación paralela de los proyectos de ley de veguerías y del Área Metropolitana de Barcelona está teniendo lugar sin que se haya producido un acuerdo previo sobre el modelo de organización territorial autonómico. Recuérdese, en este sentido, que se tramitan antes de que se haya llegado a presentar en el Parlamento un proyecto de ley general local. A nadie se le escapa las dificultades de este proceder. Y, además, se están discutiendo a la par que el proyecto de creación del Consejo de Gobiernos Locales. Por lo tanto, es posible que, aunque se apruebe antes esta última Ley, el Consejo no haya entrado en funcionamiento con tiempo para pronunciarse sobre la regulación de las veguerías y del Área Metropolitana de Barcelona. Esto es, para emitir su parecer sobre el núcleo duro de la regulación del segundo nivel de gobierno local en Cataluña.

Sin conexión directa con el desarrollo estatutario, dejamos constancia de que, también, de manera muy reciente, en concreto, el día 15 de abril de 2010, el Parlamento de Cataluña ha aprobado dos leyes que inciden en el ámbito local. Se trata de la Ley de creación del Municipio de La Canonja y la Ley de modificación de la Carta Municipal de Barcelona. Al examen de ambas dedicamos algunas reflexiones posteriores.

3. Mención específica merece el desarrollo del denominado Pacto local en *Castilla y León*, aprobado en 2005, mediante la Ley 8/2009, de 16 de junio, de transferencia de competencias entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales de Castilla y León. Así, se abre el proceso de traspaso de competencias de titularidad autonómica a favor de las diputaciones provinciales y de los 47 municipios de más de 5000 habitantes en los ámbitos de la juventud, educación, servicios sociales, deporte y medio ambiente, que deberá concretarse a través de las correspondientes

comisiones mixtas. Interesante la “asimetría” de la operación, según criterios de diferenciación, en virtud de lo cual, las diputaciones provinciales sólo actuarán, por regla general, en relación a los municipios de menos de cinco mil habitantes.

4. En las *Islas Baleares*, la Ley 7/2009, de 11 de diciembre, electoral de los Consejos Insulares, desarrolla uno de los cambios más sustanciales del Estatuto de Autonomía de 2007. Según el nuevo Estatuto, los consejeros electos ya no son los diputados elegidos por el Parlamento en cada isla, sino que son “los consejeros elegidos en las circunscripciones respectivas, por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, mediante un sistema de representación proporcional, respetando el régimen electoral general”, de manera que se pone fin a la situación de dualidad antes existente. Las elecciones deberán celebrarse el cuarto domingo del mes de mayo del año en que corresponda, sincronizadamente con las elecciones locales y las autonómicas; y la Ley establece el número concreto de consejeros que se eligen en los Consejos de Mallorca, Menorca e Ibiza. También se fijan los plazos y el acto de constitución del Pleno de los consejos tras las elecciones y la elección del presidente del consejo insular, mientras no lo regula la Ley de Consejos Insulares.

La relevancia de los consejos en la configuración institucional de las islas se ha puesto de manifiesto con ocasión del Decreto 60/2009, de 25 de septiembre, por el cual se establecen la unificación de procedimientos y la simplificación de los trámites en materia turística, como también la declaración responsable del inicio de las actividades turísticas. La materia de turismo está atribuida como propia a los consejos por el propio Estatuto. El Dictamen del Consejo Consultivo (117/2009) sobre el proyecto, dice claramente que el Estatuto atribuye directamente la potestad reglamentaria a las diferentes instituciones, incluidos los consejos insulares, por lo que es inmediatamente ejercitable sin tener que esperar a las normas de traspasos, y el Gobierno sólo tiene la potestad de establecer los principios generales que han de permitir el desarrollo por los consejos insulares en función de sus intereses respectivos, de modo que, concluye, en el proyecto dictaminado, el Gobierno no podía aprobar el Decreto, por afectar a una materia propia de los consejos insulares.

5. Una regulación de tipo orgánico general la encontramos también en Aragón, con la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos, aprobada en virtud de una interpretación de los artículos 140 de la Constitución, 179.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y 82 del Estatuto de Autonomía de Aragón, favorables a la regulación autonómica exclusiva de la cuestión. Se trata de hacer frente a su extensión progresiva ante la pérdida de población de muchos municipios, ya que si en 1985 había en Aragón diez municipios acogidos a este régimen de democracia directa, en 2007 son ya ciento cuarenta y tres, un 20% del total. Así, la Ley limita la aplicación del régimen de concejo abierto, por

regla general, a los municipios de menos de cuarenta habitantes, con lo que se pretende solventar la dificultad, constatada, para obtener el quórum necesario para la constitución y adopción de acuerdos, dada la falta de residencia real en el municipio de algunos de sus miembros, así como otras disfuncionalidades, como la soledad del alcalde como único cargo electivo, o lo inadecuado de debatir directamente en una asamblea vecinal cuestiones de determinada complejidad técnica o legal.

No obstante, ya entrado el 2010, el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite, por providencia de 14 de abril, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra varios preceptos de esta Ley aragonesa, con suspensión de su vigencia.

6. En el caso de *Extremadura*, no se trata de desarrollo estatutario, sino de propuesta de reforma del Estatuto. La propuesta subraya la voluntad de profundizar la autonomía municipal, ya que el municipio se configura como institución básica de la Comunidad, y se dedica todo un título a su regulación. Se reconoce expresamente la interlocución institucional de la Federación Extremeña de Municipios y Provincias, descartando la creación de un órgano específico como el Consejo de Gobiernos Locales del Estatuto catalán.

La dinámica de la descentralización local no incluye un listado de competencias municipales en el propio Estatuto, sino que una ley de la Asamblea, aprobada por mayoría absoluta, establecerá las materias y funciones de competencia autonómica susceptibles de ser gestionadas por los municipios, aunque también se prevé la posibilidad de transferir o delegar a las entidades locales facultades sobre materias de competencia autonómica mediante ley de la Asamblea, y que los municipios participen en la gestión ordinaria de competencias autonómicas, según disponga una ley de la Asamblea, que establecerá los mecanismos de dirección y control.

Se prefigura, así, un posible programa descentralizador que, todo hay que decirlo, no es nuevo en el panorama autonómico español y que, sin embargo, conoce pocos desarrollos efectivos, si dejamos de lado el ejemplo de Castilla y León acabado de citar. La novedad estriba, acaso, en la extensión de su formulación más concreta a nivel estatutario –la previsión estatutaria es común–, por lo que su cumplimiento puede contar con mayores mecanismos de impulso y de control.

## **2.2. Jurisprudencia constitucional y autonomía local**

Pasando a la jurisprudencia constitucional, cabe decir que ésta continúa una tendencia escasamente útil para determinar de manera positiva la específica posición

de la autonomía local y del régimen local en nuestro ordenamiento, como se ve en las resoluciones que luego se citan y que son estudiadas por Luis Pomed en este mismo *Anuario*. Por lo demás, continúa la larga espera de la sentencia que debe dictar el Tribunal Constitucional en relación con el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Recuérdese que, entre otros muchos aspectos recurridos, la sentencia debe pronunciarse sobre el encaje constitucional de la regulación estatutaria de la vejería. En el fondo, y como ya se ha advertido, de ella se espera que clarifique la relación existente entre la provincia constitucional y la vejería estatutaria.

1. La STC 162/2009, de 29 de junio, responde a una cuestión de inconstitucionalidad, planteada en su día por el juzgado de lo contencioso-administrativo de Huesca, respecto de la contradicción entre lo previsto en los artículos 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, y 107.1 y disposición final segunda de la Ley estatal 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. La decisión, relativa al modo preferente de adjudicación de los derechos de explotación sobre bienes patrimoniales de las administraciones locales –concurso según la Ley estatal de Patrimonio, subasta según la Ley autonómica de Régimen Local– se decanta por la prevalencia del Derecho estatal básico, proclamando la inconstitucionalidad sobrevenida y nulidad de todo precepto autonómico rigurosamente contradictorio con el estatal, incluso si éste es posterior a aquél. Entre otros muchos aspectos, opinables y, en todo caso, de interés, cabe tener en cuenta que en el momento de dictar sentencia está ya en vigor el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre el régimen de los bienes locales.

2. Por otro lado, el Auto del Tribunal Constitucional 251/2009, de 13 de octubre, inadmite a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Aldeanueva de Ebro y 35 ayuntamientos más, en relación con una modificación de la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, que eximía de licencia municipal determinadas actuaciones regionales. El Tribunal estimó notoriamente infundado el conflicto, en aplicación de la doctrina ya conocida –en relación con la Ley de Puertos– de que basta con que se dé algún tipo de participación municipal, por ejemplo, por vía de informe, para entender que la Ley no vulnera la autonomía municipal. El hecho de que aquella posibilidad esté formulada de manera genérica, abierta e indeterminada, lejos de significar para el Tribunal una expansión que permite que la excepción se convierta en regla, es valorado como un supuesto abstracto incapaz de lesionar la autonomía local, si no es con ocasión de sus futuros actos de aplicación. Por lo que sería prematuro cuestionar la Ley, por el solo hecho de que pueda permitir concreciones contrarias a la autonomía local.

No hay duda que una solución de este tipo introduce un factor de inseguridad

notable en un procedimiento todavía muy poco explorado y poco contrastado, puesto que el Tribunal extiende a este proceso una doctrina fruto de larga elaboración en relación a las cuestiones de inconstitucionalidad, que tienen otro régimen y contexto.

### **3. La legislación sectorial: las relaciones entre comunidades autónomas y Administración local. La Directiva de Servicios**

#### **3.1. Actividades comerciales**

A lo largo de 2009, la legislación sectorial ha debido dedicar especial atención a la transposición de la Directiva 2006/123/CE, de Servicios en el mercado interior. Especialmente en los últimos días del año, ante la inminencia de la finalización del plazo previsto para ello, se han adoptado diversas disposiciones legales, singularmente relacionadas con las actividades comerciales. Aquí únicamente se alude a algunas actuaciones que ofrecen especial incidencia en la posición de la Administración local en el sector correspondiente, y que son indicativas de las distintas posiciones adoptadas en las diferentes Comunidades Autónomas.

1. Así, en las *Islas Canarias*, la Ley 12/2009, de 15 de diciembre, establece la regulación de la licencia comercial autonómica, fundada en motivos de medio ambiente y protección del territorio, que incluye una minuciosa regulación del procedimiento de otorgamiento: se permite la tramitación simultánea de esta licencia con la de obras y actividades clasificadas ante la entidad local, aunque aquélla se configura como previa y necesaria, de modo que se prevé su revocación, si después se deniega la de obras y apertura.

2. En las *Islas Baleares*, la Ley 8/2009, de 16 de diciembre, reforma la Ley de ordenación de la actividad comercial de 2001, y prohíbe, salvo excepciones, la implantación de establecimientos comerciales en suelo que no tenga la condición de suelo urbano consolidado, y fija un nuevo concepto de gran establecimiento comercial, para el que se prevé un nuevo procedimiento para la concesión de la licencia autonómica de gran establecimiento comercial.

3. En *Cataluña*, el Decreto-ley 1/2009 introduce importantes cambios en la anterior Ley de 2005. La norma clasifica los establecimientos por categoría de establecimiento y por razón de la singularidad del establecimiento; regula la planificación y la ordenación del uso comercial, suprimiendo el plan territorial de equipamientos comerciales, y refiriendo los grandes establecimientos al concepto de trama urbana consolidada; establece el régimen de la intervención administrativa, y la materialización del uso comercial; e incorpora el Plan de competitividad

del comercio urbano. A los Ayuntamientos les corresponde controlar, antes del otorgamiento de la licencia municipal, que el solicitante dispone de la licencia autonómica o que, no siendo exigible, ha presentado la declaración responsable.

4. En la *Comunidad de Madrid*, la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, contiene diversas medidas liberalizadoras de las actividades de servicios, y entre otras, establece una ventanilla única municipal en materia de comercio. La instalación o ampliación de un gran establecimiento comercial minorista, no estará sujeta a régimen de autorización comercial, y sólo requerirá la correspondiente licencia municipal. Antes de la concesión de la licencia municipal correspondiente, el ayuntamiento solicitará a los órganos competentes de la Comunidad de Madrid en materia de ordenación del territorio, de protección del medio ambiente, así como, en materia de accesibilidad, al órgano autonómico competente en la red de infraestructuras viarias, la emisión de un informe sobre adecuación de la actividad proyectada a la normativa sectorial vigente, en cada caso. Los citados informes deberán ser emitidos en el plazo de dos meses, desde la recepción de la solicitud, y, transcurrido dicho plazo sin que hayan sido emitidos los mismos, se entenderán favorables.

5. En *Andalucía*, el Decreto-ley 3/2009, de 22 de diciembre, se limita a adaptar tres leyes en materia de comercio. Es novedosa la instauración del "Certificado de Calidad Municipal del Comercio de Andalucía" previsto para los municipios que adapten su Plan General de Ordenación Urbanística a las determinaciones del Decreto-ley y al Plan de Establecimientos Comerciales. Por lo demás, desaparece la licencia autonómica, de modo que el control se transfiere a los municipios con la licencia municipal de obras de grandes superficies minoristas; y los criterios para su ejercicio son estrictamente territoriales, urbanísticos y medio ambientales. La competencia de la Junta se expresa al informe autonómico de la consejería competente en materia de comercio interior, sobre la adecuación del proyecto a los criterios para la implantación de las grandes superficies minoristas, establecidos en el propio Decreto-ley, y al contenido del Plan de Establecimientos Comerciales. También se suprime la obligatoriedad de la inscripción en el Registro General de Comerciantes Ambulantes como requisito previo al ejercicio de la actividad, para el cual bastará una autorización municipal.

### **3.2. Urbanismo y vivienda**

En el campo del urbanismo y vivienda, señalamos también algunas innovaciones significativas.

1. Así, en *Canarias*, la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del tu-

rismo, prevé, en lo que atañe a las competencias locales, la posibilidad de subrogación autonómica en los cabildos que no procedieran a la aprobación de sus planes territoriales especiales de ordenación urbanística.

2. En *Baleares*, la Ley 2/2009, de 19 de marzo, de rehabilitación y mejora de los barrios de los municipios de las Islas Baleares, persigue la regeneración social, económica, urbanística y arquitectónica de los diferentes lugares del archipiélago, mediante la promoción de la rehabilitación de la edificación residencial, y la mejora del espacio urbano de los barrios y municipios. La intervención pública se concreta con la aprobación anual de una convocatoria pública para la concesión de ayudas a los ayuntamientos, con una partida mínima de 10.000.000 de euros para su financiación.

3. En *Aragón*, destaca la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, que incorpora una nueva filosofía que atribuye a la Administración autonómica un papel más potente frente a los municipios en el desarrollo de la actividad urbanística. Para ello se introducen nuevos instrumentos de colaboración funcional y orgánica, a través de sociedades urbanísticas, consorcios de interés general y consorcios para la gestión de sectores concertados de urbanización prioritaria; y, en su caso, integran a los municipios afectados, que podrán participar en las plusvalías urbanísticas generadas por la actuación autonómica, por medio de los respectivos convenios de colaboración interadministrativa.

4. En *Cantabria*, la Ley 2/2009, modifica la de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de 2001, para solucionar el tema de las construcciones en suelo rústico, previéndose un catálogo de edificaciones existentes, que debe elaborar el ayuntamiento, para el suelo rústico de especial protección, así como una específica licencia municipal o de la Comisión Territorial de Urbanismo.

5. Por su parte, en varias comunidades autónomas se regula y aprueba un Plan de Vivienda, como en Cataluña, Castilla-La Mancha, etc., con fórmulas de financiación diversas y mecanismos de coordinación entre iniciativas locales y autonómicas, como el tema de registros de solicitantes de viviendas.

6. Más singular resulta, en *Cataluña*, la aprobación de una Ley de Centros de Culto, dirigida a hacer frente a los problemas sociales derivados del fenómeno de las mezquitas en malas condiciones, su rechazo social, etc. En este sentido, se regula la especificación del uso religioso dentro de la calificación de equipamientos en planeamiento urbanístico, y se introduce una específica licencia municipal.

### 3.3. Medio ambiente

Por lo que se refiere al medio ambiente, destacan dos regulaciones de carácter ge-

neral que tienden a integrar las actuaciones locales con las autonómicas.

1. Así, en *Murcia*, la Ley de Protección Ambiental Integrada, 4/2009, crea la autorización ambiental única, para las actividades sujetas a evaluación de impacto o a autorización específica: residuos, vertidos al mar, emisiones a la atmósfera, etc., bajo la idea de la simplificación administrativa; además, tanto en la integrada como en la única, se sustituye la licencia municipal de actividad por la participación municipal en el procedimiento autonómico, con control urbanístico previo e informe sobre los aspectos de competencia municipal.

2. En *Cataluña*, la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades, sigue la misma línea de integración de las distintas declaraciones de impacto y autorizaciones para las actividades de mayor incidencia ambiental. Se remite a las ordenanzas municipales la posibilidad de sujetar a comunicación previa otras actividades, inicialmente no sujetas.

#### **4. A vueltas con el mapa municipal. La creación del Municipio de La Canonja**

Muy recientemente, el día 15 de abril de 2010, el Parlamento de Cataluña ha aprobado la Ley de creación del Municipio de La Canonja. Con esta Ley, el legislador catalán da satisfacción a una reivindicación ya histórica. Como bien explica la exposición de motivos de la ley citada, La Canonja fue un municipio independiente hasta que, en pleno régimen franquista, tras culminar, allá por los años sesenta del pasado siglo, un progresivo proceso de industrialización, que convirtió este territorio en una suerte de polígono sur de Tarragona, desapareció formalmente, al ser agregado al Municipio de Tarragona. Este acuerdo de incorporación, vehiculado a través del Decreto 2732/1964, de 27 de julio, del, por entonces, Ministerio de Gobernación, fue adoptado no solamente sin consultar a la población afectada, sino, además, contando con el rechazo de gran parte de los habitantes de La Canonja.

A pesar de su desaparición como municipio, La Canonja ha mantenido, durante todo este tiempo, un sentimiento de comunidad diferenciada. Sentimiento que, ante la imposibilidad de traducirse en la recuperación de su propio municipio, se ha manifestado en la creación del tipo de entidad local de ámbito territorial inferior al municipio existente en cada momento (entidad local menor, primero, y entidad municipal descentralizada, después). Fórmulas organizativas éstas, sin embargo, que siempre han sido valoradas como insuficientes.

Hace ya once años, se creó en La Canonja una plataforma ciudadana con el ob-

jetivo de impulsar la creación de su municipio. Impulso recogido y protagonizado, a partir de ese momento, por la Entidad Municipal Descentralizada de La Canonja. Esta Entidad, mediante acuerdo de 27 de mayo de 2004, solicitó al Municipio de Tarragona que iniciara los trámites oportunos para que ese término se constituyera en municipio independiente. Algún tiempo después, el 16 de abril de 2007, una vez consolidado el respaldo del Municipio de Tarragona, los órganos plenarios de ambas entidades locales, de Tarragona y de La Canonja, acordaron formalmente la tramitación a la Generalitat de Cataluña del expediente de segregación. Esta solicitud, sin embargo, fue desestimada, por el Decreto 1/2009, de 7 de enero, en atención a que no se cumplía uno de los requisitos establecidos por la legislación catalana vigente, a saber: que los núcleos de población se encuentren entre sí a una distancia no inferior a tres kilómetros. Este motivo es el que ha obligado a que la creación del Municipio se haya hecho finalmente mediante la aprobación de una ley singular. Ley que, por tanto, exceptúa para este caso concreto el régimen legal general.

La decisión de crear el Municipio de La Canonja, así como el procedimiento seguido para ello, son de un gran interés por varias razones. Exponemos seguidamente, en apretada síntesis, las tres principales.

Por lo pronto, la creación de un nuevo municipio hace renacer la vieja discusión acerca de las características del mapa municipal catalán y, en general, español. Se trata, como es bien sabido, de un mapa fragmentado, compuesto por un gran número de municipios que son, en su inmensa mayoría, de pequeño tamaño. La política de fomento de las fusiones voluntarias de municipios ha resultado un rotundo fracaso. A diferencia de la realidad de otros Estados, por ejemplo, el Reino Unido, en los que existe una muy baja ligazón afectiva entre los vecinos y su municipio, de manera que las autoridades territorialmente superiores pueden disponer de la planta municipal como si de un dato objetivo se tratase, lo cierto es que, en nuestro país, el sentimiento de pertenencia municipal goza de una salud de hierro. El caso de La Canonja es un buen ejemplo de ello. Nadie quiere ver desaparecer su municipio. Y ningún partido político quiere asumir el coste político que tendría la conversión en obligatorias de las, hasta ahora, voluntarias fusiones municipales. Sin entrar, por supuesto, en las dificultades jurídicas que tal conversión entrañaría, en términos de respeto a la autonomía municipal.

Queremos destacar que, en el momento actual, caracterizado por la necesidad de replantearse el modelo de organización territorial y la planta local, especialmente en aquellas comunidades autónomas que deben proceder al desarrollo estatutario en materia local, debe incluirse dentro del objeto de esas reflexiones el mapa municipal. La escasa dimensión de la mayoría de municipios se traduce ha-

bitualmente en una muy reducida capacidad de gestión. Problema que encuentra soluciones distintas a la fusión y que deben ser contempladas adecuadamente, mediante una acertada regulación, en las nuevas leyes locales autonómicas que vayan a aprobarse. Piénsese, por ejemplo, en el incremento de la capacidad de gestión municipal a través del recurso a fórmulas asociativas, y –también– por la vía del ejercicio de la función de asistencia que corresponde a entidades locales de ámbito territorial supramunicipal. Pero, yendo todavía más allá, sería conveniente abordar el examen del mapa municipal, quizá, con ojos nuevos, sin prejuicios que dificulten la realización de un correcto diagnóstico de la situación. El reducido tamaño de los municipios es origen, no cabe duda, de serios problemas, pero también presenta ventajas notables. Así, desde una perspectiva electoral, generalizada la sensación de que es insuficiente la movilización de los ciudadanos a la hora de votar, resulta interesante subrayar el dato de que, en el caso de las elecciones municipales, el índice de participación electoral aumenta en la medida en que decrece el tamaño del municipio. Seguramente incentivado por la mayor cercanía, en los pequeños municipios existe una mayor implicación de los vecinos en la vida pública local.

La creación del Municipio de La Canonja, en segundo lugar, tiene interés porque pone de manifiesto la debilidad de las medidas adoptadas para evitar la creación de nuevos municipios. No se trata ya de reducir la fragmentación municipal, sino de evitar que siga creciendo. Estas medidas, recogidas en las correspondientes leyes reguladoras, se concretan en la exigencia de duros requisitos para que puedan crearse nuevos municipios. Así lo ha hecho el legislador catalán. El artículo 15 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, establece un conjunto de requisitos para que puedan crearse nuevos municipios por segregación. La voluntad restrictiva es evidente en ellos. Es patente el deseo de evitar la proliferación de municipios pequeños y, por tanto, de entidades dotadas de un muy bajo nivel de capacidad de gestión. Así, por ejemplo, se exige que el nuevo municipio cuente con una población mínima de 2000 habitantes y, además, que el municipio del que se haya segregado no baje de ese umbral poblacional. En el caso de La Canonja, no era éste el obstáculo a salvar. El requisito del artículo 15 que no cumplía –y no cumple hoy– es la exigencia de que haya “núcleos de población territorialmente diferenciados, de manera que haya una franja, clasificada como suelo no urbanizable, de una anchura mínima de 3000 metros, entre los núcleos más próximos de los municipios resultantes”. Entre Tarragona y La Canonja no existe esa distancia mínima de tres kilómetros. Según la Ley general local catalana, pues, no es posible esta operación.

La solución arbitrada no ha sido la modificación de la Ley general, sino la apro-

bación de una Ley singular. Esta última Ley establece una excepción a la regla diseñada en la Ley general. Excepción que rebaja el nivel de exigencia fijado para la creación de nuevos municipios, y que ya se utilizó hace algunos años para la creación del Municipio de Badía del Vallés. Hecho éste que hace renacer la cuestión, propia de las fuentes del Derecho, de la relación existente entre la Ley general local y el resto de leyes autonómicas, no sólo las sectoriales, sino también, como se observa en este caso, las posteriores singulares o especiales. Cuestión que deberá ser contemplada en un futuro, en función de lo establecido en cada Estatuto de Autonomía, teniendo en cuenta el posible carácter reforzado de la Ley general local o Ley de organización territorial autonómica.

La Ley creadora del Municipio de La Canonja es consciente del riesgo del, por así decir, “efecto llamada”, que ella misma puede provocar. En otras palabras, que pueda alentar las aspiraciones de otros territorios a convertirse también en municipios independientes. Por ello, se esfuerza, en su exposición de motivos, para justificar el carácter absolutamente excepcional del caso contemplado. La “singularidad de La Canonja” –utilizando los términos de la mencionada exposición–, se basa en las cuatro razones que allí se recogen: la existencia histórica de La Canonja como municipio independiente, la voluntad expresada reiteradamente por los habitantes de este territorio, el acuerdo favorable adoptado por sus órganos representativos y el carácter forzoso de la anexión impuesta en 1964. De manera expresa, se afirma que el “restablecimiento” de este municipio toma como base normativa la regulación del Estatuto de Autonomía de Cataluña “en relación con el principio de diferenciación, como instrumento que configura la potestad legislativa”. Encontramos aquí, por confesión del propio legislador ordinario, una aplicación del principio de diferenciación estatutario en la legislación autonómica local.

No debe perderse de vista el amplio consenso político y territorial que ha rodeado la creación de este nuevo municipio. Se trata de un dato no jurídico, pero de gran relevancia práctica. Y que puede ser diferencial respecto a otros territorios que compartan esa misma aspiración de independencia municipal. Consenso traducido en el logro de la unanimidad en la adopción de los acuerdos correspondientes en los dos órganos plenarios locales, de la Entidad Municipal Descentralizada de La Canonja y del Municipio de Tarragona, y también en la aprobación parlamentaria de la Ley. Anotamos, sin embargo, que sobre esta Ley no ha tenido ocasión de pronunciarse el Consejo de Gobiernos Locales previsto en el artículo 85 del Estatuto catalán. Por la razón de que, aunque esta Ley es posterior al texto estatutario, ha sido aprobada antes de que haya entrado en funcionamiento dicho órgano. Es más, antes de que haya sido aprobada su Ley reguladora. Y, ya puestos, antes también de que se haya aprobado la nueva Ley general local catalana, que habrá de tratar los requisitos exigidos para la creación de nuevos municipios. De todas ma-

neras, si hemos de hacer caso de la propuesta contenida en el ya abandonado Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña, las exigencias no solamente no se suavizan, sino que, antes al contrario, se endurecen. Así, se propone incrementar de 2.000 a 5.000 el límite poblacional para la creación de un nuevo municipio.

La tercera y última razón que destacamos, en el sentido de que hace particularmente interesante el estudio de la Ley de creación del Municipio de La Canonja, es que pone de manifiesto la gran diversidad que existe dentro de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio. Esta diversidad se traduce, desde luego, en las distintas regulaciones autonómicas de este tipo de entidades locales, habida cuenta de que se trata de una competencia asumida por las comunidades autónomas. Pero se observa también, en el marco de cada comunidad autónoma, aunque en diverso grado, en las concretas entidades que integran el tipo de entidad local menor. Sin lugar a dudas, éste es el caso de Cataluña. La mayoría de entidades municipales descentralizadas son de carácter rural o de montaña, y cuentan con un escaso número de habitantes. Junto a ellas conviven algunas de tamaño poblacional medio y otras –muy pocas– que reúnen a un gran número de habitantes. La Canonja es un ejemplo de estas últimas. La existencia de una regulación autonómica unitaria de las entidades municipales descentralizadas genera graves disfunciones. Porque no son comunes los problemas y las necesidades de todas ellas. Piénsese en los aspectos organizativos, competenciales o de financiación. Mientras que las más pequeñas centran su atención en la gestión de bienes comunales, las más grandes aspiran a convertirse en municipios. El principio de diferenciación, imperativo estatutario allí donde lo sea, debe ser tenido en cuenta en las futuras regulaciones legales sobre los gobiernos locales. Más en general: las reflexiones sobre la organización territorial no deben circunscribirse a los niveles municipal y supramunicipal, sino que, además, aunque a veces se olvide, deben abarcar al nivel inframunicipal. Dicho de otra manera, también debe ser objeto de discusión el modelo de entidad local menor que se desea para el territorio. En cualquier caso, es necesario clarificar el régimen aplicable a estas entidades, especialmente por lo que se refiere a sus relaciones con el municipio al que “pertenecen” –o en el que se “integran”– y al funcionamiento de sus órganos de gobierno, ya que ello da la medida de descentralización en cada supuesto.

La consecución de esta “visibilidad”, en los procesos de reformas normativas en marcha, es una prioridad de las asociaciones representativas de las entidades locales menores. Y, en particular, de la muy activa Agrupación de Entidades Municipales Descentralizadas de Cataluña, dentro de la cual ha jugado un relevante papel La Canonja, entre cuyos logros se cuenta haber influido decisivamente, durante el proceso de reforma estatutaria, para conseguir que el artículo 86.6 del Estatuto ca-

talán reconozca expresamente este tipo de entidades y les ofrezca la siguiente garantía: “La ley debe garantizarles la descentralización y la capacidad suficientes para llevar a cabo las actividades y prestar los servicios de su competencia”.

## **5. La participación de los entes locales en las instituciones autonómicas**

Un aspecto que se sigue con interés en los últimos años, es la consideración de que la autonomía local no sólo se expresa a través del ejercicio de las competencias propias, sino también por medio de la participación cualificada de los entes locales en la formación de la voluntad de las instancias territoriales de ámbito superior, como las Comunidades Autónomas, y también, más indirectamente, en la conformación de sus instituciones.

### **5.1. Participación de los entes locales en la conformación de las instituciones autonómicas. El caso del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña**

Por una parte, en cuanto al segundo de los aspectos apuntados, en *Cataluña* debemos referirnos, por varios motivos, al Consejo de Garantías Estatutarias, regulado por la Ley 2/2009, de 12 de febrero. Así, uno de los tres miembros del Consejo de Garantías Estatutarias designados por el Gobierno, de los nueve que lo componen, lo es de entre una terna propuesta por el Consejo de Gobiernos Locales, y, mientras éste no se constituya, habiendo oído a las entidades municipalistas. Esta posibilidad se corresponde con las competencias que tiene atribuidas el Consejo, puesto que conoce de “la adecuación a la autonomía local, garantizada por el Estatuto, de los proyectos y proposiciones de ley, así como de los proyectos de decreto legislativo aprobados por el Gobierno”, así como dictamina antes de la interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local, constitucionalmente garantizada, en los supuestos que indica la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Se dispone, así, de un mecanismo complementario de garantía de la autonomía local, habida cuenta de la competencia específica en relación a la autonomía garantizada por el Estatuto. Y se ajusta la composición del órgano, acogiendo una cierta “procedencia local” de uno de sus miembros, en una lejana similitud con la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional por el Senado, a la vista de las propuestas presentadas por las comunidades autónomas.

### **5.2. Representación de los entes locales en las instituciones autonómicas**

Por otra parte, en lo que se refiere a la participación o, mejor, representación, de los entes locales en las instituciones autonómicas, las formulaciones son muy variadas en los nuevos Estatutos de Autonomía, según se ha señalado en otras ocasiones, pasando desde órganos de composición exclusivamente local a órganos de composición mixta gobiernos locales/comunidad autónoma.

1. En *Cataluña*, el Parlamento está tramitando el Proyecto de Ley del Consejo de Gobiernos Locales, creado por el artículo 85 del Estatuto, como órgano de representación exclusivamente local en las instituciones de la Generalitat, que debe ser oído en la tramitación parlamentaria de las leyes y en los procedimientos reglamentarios.

El Proyecto presentado apenas incluye previsiones sustantivas sobre las funciones del Consejo, puesto que se entiende que corresponde al Reglamento del Parlamento regular todo lo relativo a la intervención en los procedimientos legislativos: supuestos, tramitación, y sobre todo, efectos de un eventual dictamen desfavorable sobre un proyecto normativo. De modo que la institución queda aún muy indefinida en este aspecto.

En cambio, el Proyecto sí regula con detalle la composición de dicho Consejo de Gobiernos Locales. Sin entrar ahora en excesivos pormenores, sí que conviene hacer un doble apunte crítico respecto a la composición prevista. El primero de ellos se refiere al número de miembros de la institución: 100 componen el Pleno (parece recordarse así la histórica institución catalana del “Consejo de Ciento”) y 20 la Comisión Permanente. Este número excesivo dificultará la operatividad práctica de ambos órganos. En todo caso, es un número muy alejado, por arriba, del habitual en los equivalentes italianos, modelo tomado como referencia.

La segunda observación tiene como objeto subrayar que el Proyecto se inclina por otorgar la capacidad de nombramiento de los miembros directamente a los partidos políticos, en función de los resultados obtenidos en las elecciones municipales. Si esta opción prosperara, sería objetable su inadecuación al Estatuto de Autonomía, que dispone claramente que el Consejo es el órgano de representación de municipios y veguerías, y por tanto son éstos, los entes locales, los sujetos titulares del derecho a estar representados en las instituciones de la Comunidad. Las fórmulas de articulación pueden ser muy variadas –aquí la experiencia italiana puede ser muy ilustrativa–, pero en todo caso deben permitir la participación efectiva de los municipios y veguerías en el proceso de designación de sus representantes.

Por otra parte, un Consejo de Gobiernos locales de designación partidaria puede, en la realidad de las cosas, duplicar la propia representación que encarna la ins-

titución parlamentaria con la que se debe relacionar, de modo que perdería su especificidad de representación de las organizaciones territoriales.

2. Por su parte, en *Andalucía*, según se ha adelantado, existe ya un Consejo Andaluz de Concertación Local, de composición mixta, previsto expresamente en el Estatuto y regulado por ley. Composición mixta que coincide con la fórmula prevista, para casos similares, en los Estatutos de la Comunidad Valenciana, Aragón y Castilla y León.

Ahora, con ocasión de la tramitación del Proyecto de Ley de autonomía local de Andalucía, se ha planteado la oportunidad de introducir, como nueva figura, un órgano de exclusiva representación local, y así fue consultado, en trámite de dictamen, al Consejo Consultivo de Andalucía. Su respuesta puede calificarse de posibilista, en la medida que acepta la posibilidad de crear este nuevo organismo siempre y cuando con su configuración legal se respete la garantía institucional del Consejo de Concertación Local; esto es, que no sean desconocidas o desnaturalizadas las funciones que directamente le asigna el Estatuto, entre las que figura la de informar los proyectos normativos.

Se trataría, por consiguiente, de incorporar mecanismos de coordinación o de integración entre ambas instituciones, de modo que se permitiera mantener la expresión de la voluntad local de forma separada e independiente, y, al mismo tiempo, se preservaran las competencias atribuidas por el Estatuto.

3. En *Extremadura*, la propuesta de reforma del Estatuto reconoce la iniciativa de las entidades locales en materias de competencia de la Comunidad Autónoma, remitiendo a una ley, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta, la fijación de las condiciones de número y población. La propuesta de reforma también reconoce expresamente, como ya se ha adelantado, la interlocución institucional de la Federación Extremeña de Municipios y Provincias, excluyendo la creación de un órgano específico, como el Consejo de Gobiernos locales del artículo 85 del Estatuto de Cataluña.

Una vez más hay que poner en cuestión, como hace el Estatuto de la Comunidad Valenciana, que una norma estatutaria –y tampoco una de rango legal– pueda designar con nombre y apellidos a una determinada asociación, que, no se olvide, es una asociación privada, como exclusiva representante de determinados intereses, en este caso los locales. Por más que, ciertamente, no se trate de una asociación cualquiera, como tampoco lo es la Federación Española de Municipios y Provincias, la preservación del pluralismo exige no congelar una idea corporativa de la representación, y dejar puertas abiertas a posibles evoluciones. No admitiríamos

que el Estatuto designara a una concreta asociación de consumidores y usuarios, como interlocutora institucional de la Comunidad Autónoma en la materia. Tampoco cabe hacerlo con una entidad representativa de municipios, por más que, de facto, exprese la más alta representatividad, so riesgo de encaminarse, como digo, hacia una organización corporativa de la representación que confunde la organización pública con la privada, y que no es propia de nuestro sistema.

4. En fin, una nueva fórmula de participación local en lo autonómico aparece en el panorama político e institucional. Se trata de la iniciativa del presidente de la Comunidad Autónoma de la *Región de Murcia* de convocar y constituir un Consejo de Alcaldes de la región, aún sin una específica cobertura legal. Es evidente que la dimensión y estructuración territorial del mapa local de Murcia, con una cuarentena de municipios, facilita la adopción de este tipo de relaciones capilares con todos los alcaldes, lo que otorga al foro un rango político de alto nivel.

Pero inmediatamente surgen una serie de cuestiones que, con el tiempo, habrá que ir despejando. La más seria, la de la configuración institucional de esos encuentros en la medida en que puedan adoptarse acuerdos o expresar opiniones: habrá que clarificar si se trata de un órgano “de la Comunidad Autónoma”, como el Consejo de Gobiernos Locales catalán, o un “Consejo Asesor” de la Presidencia de la Comunidad, y cuáles son las reglas del orden del día y de la adopción de acuerdos. De no hacerse así, pueden plantearse riesgos de utilización no institucional de la reunión de los alcaldes convocados por el presidente.

Y también surge la cuestión de la relación entre esta expresión del mundo local “de iniciativa autonómica” y la expresión que responde a la iniciativa autónoma del propio mundo local, a través de sus organizaciones representativas.

## **6. El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras en el ámbito urbanístico. El caso del Ayuntamiento de Madrid**

El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración, incluidas las municipales, no supone ninguna novedad en nuestro ordenamiento jurídico. Se trata de un fenómeno, presente también en los países de nuestro entorno e impulsado desde el Derecho de la Unión Europea, que está adquiriendo progresivamente una mayor relevancia. Importancia creciente que se revela, en primer lugar, desde el punto de vista del tipo de actividades encomendadas a las entidades privadas: no se trata ya únicamente de la realización de actividades materiales, complementarias a las realizadas por la Administración, sino

de actividades de naturaleza jurídica, del ejercicio de verdaderas funciones públicas. Así, habitualmente, se les encomienda el ejercicio de funciones de certificación, inspección y control. Y, en segundo término, el creciente peso de esta colaboración privada se pone de manifiesto en los ámbitos materiales en los que tiene lugar: consolidada ya en los campos en los que históricamente surgió –seguridad y calidad industriales y medio ambiente– se extiende hoy a otros muchos sectores.

El año 2009 ha sido testigo de otro paso más en el indicado proceso de extensión material del fenómeno de las entidades privadas colaboradoras, abarcando ahora el terreno urbanístico. Paso dado a iniciativa del Ayuntamiento de Madrid e, inicialmente, con la sola cobertura de su propia potestad normativa. Nos referimos a la Ordenanza por la que se establece el régimen de gestión de control de las licencias urbanísticas de actividades, aprobada por el Pleno del consistorio madrileño el 29 de junio de 2009. En el sistema diseñado por la Ordenanza, juegan un papel protagonista unas entidades privadas colaboradoras en la gestión de licencias urbanísticas. Los ámbitos de actividad reconocidos a estas entidades, son las actuaciones de verificación y control en los procedimientos ordinario común, ordinario abreviado, procedimiento de licencias para la implantación o modificación de actividades, en las comunicaciones previas, así como en los controles periódicos. Conserva la Administración municipal, en todo caso, sin embargo, la titularidad de la función pública, y a ella se le impone una obligación permanente de supervisión y control sobre la entidad colaboradora. No existe, pues, un total desapoderamiento municipal de la función.

Sólo pueden operar en el sistema aquellas entidades privadas que estén debidamente acreditadas (por una entidad de acreditación) y autorizadas (por el Ayuntamiento de Madrid). El otorgamiento de la acreditación corresponde, tras la comprobación del cumplimiento de los requisitos establecidos, a la entidad de acreditación que se designe por el Ayuntamiento de Madrid; y se desarrolla de conformidad con los criterios y normas establecidas por la legislación europea en materia de acreditación y en la norma UNE-EN ISO/IEC 17020. La entidad de acreditación designada ha sido la ENAC (Entidad Nacional de Acreditación). Una vez obtenida la acreditación, la entidad colaboradora debe solicitar la autorización administrativa, que será otorgada tras la correspondiente comprobación del cumplimiento de los requisitos establecidos a tal efecto. En el momento en que se escriben estas líneas, el sistema de la Ordenanza ha entrado ya en funcionamiento, habiendo obtenido, casi una decena de entidades privadas, las correspondientes acreditaciones y autorizaciones.

La elaboración y aprobación de esta Ordenanza ha estado rodeada por la polémica.

mica. En el terreno jurídico, se ha discutido la viabilidad de esta operación, por la razón de haber sido llevada a cabo por el Ayuntamiento de Madrid, sin contar con una previa habilitación expresa en la Ley autonómica sectorial (la Ley del suelo de la Comunidad de Madrid). El debate se ha centrado, en buena medida, en la forma en que debe entenderse el principio de legalidad en el ámbito local, cobrando fuerza la tesis que lo concibe como vinculación negativa de la norma municipal a la Ley. En cualquier caso, una intervención sobrevenida del legislador autonómico ha ofrecido una cobertura específica y expresa a la Ordenanza. Nos referimos a la disposición adicional segunda de la Ley de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña. En su apartado primero, en efecto, establece que: “Las entidades privadas que cumplan los requisitos establecidos en esta disposición, y estén debidamente habilitadas, pueden colaborar en la realización de las actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico”. Se ofrece, pues, una habilitación legal expresa y, además, referida específicamente al “ámbito urbanístico”.

Aunque no nos detengamos ahora en ello, llamamos la atención sobre la regulación contenida en los cuatro apartados que componen la citada disposición adicional segunda. La configuración que se hace de las entidades privadas colaboradoras coincide, en muy buena medida, con la que también se hace en el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña. Contiene este último texto un título –el VII– dedicado a las potestades de inspección y control y, dentro de él, se incluye un capítulo –el II, artículos 89 a 99– cuyo objeto específico es la regulación de las entidades colaboradoras. En el artículo 89.1 del Proyecto se prevé que todas las administraciones públicas de Cataluña, incluidas, pues, las locales, “pueden encomendar el ejercicio de funciones de inspección y de control a entidades colaboradoras debidamente habilitadas en los términos establecidos en esta Ley y en la normativa sectorial”. Por tanto, a diferencia de la Ley madrileña, que habilita la colaboración con entidades privadas sólo en el ámbito urbanístico, el Proyecto de Ley catalán contempla esta posibilidad con carácter general.

Conviene advertir, por último, que la habilitación contenida en la disposición final segunda de la Ley madrileña ofrece cobertura a la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid, ciertamente, pero no limita su eficacia a este supuesto. Esta habilitación, efectivamente, tiene como destinatarios a todos los municipios de la Comunidad. Todos ellos, en el marco de lo establecido en esa disposición legal, pueden establecer un sistema de colaboración a través de sus propias normas municipales. El peso del Ayuntamiento de Madrid hace suponer que otros seguirán su ejemplo.

## 7. La reforma del régimen especial del Municipio de Barcelona: el reconocimiento del Consejo Económico y Social de Barcelona

El día 15 de abril de 2010, el Parlamento de Cataluña ha aprobado la Ley de modificación de la Carta Municipal de Barcelona. Se trata de la primera reforma que ha experimentado el régimen especial del Municipio de Barcelona, tras la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía catalán. Como novedad, el artículo 89 de ese texto estatutario reconoce y, en esa medida, garantiza, que “Barcelona dispone de un régimen especial establecido por ley del Parlamento”.

A pesar de que el régimen especial del Municipio de Barcelona, al menos en la parte establecida por la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal, está necesitado de una amplia actualización, el alcance de la reforma es muy limitado: se circunscribe a incorporar a dicha Ley la regulación del Consejo Económico y Social de Barcelona. En rigor, la Ley de reforma no crea este órgano, ya existente, sino que lo reconoce y fija sus rasgos característicos. Se define como un órgano consultivo municipal, de carácter general, y de participación de los agentes sociales y económicos más representativos, al que se garantiza independencia y plena autonomía funcional. Normación ésta que se recoge en un solo artículo, contenido en un nuevo título que se adiciona a la Ley 22/1998.

La creación del Consejo Económico y Social de Barcelona es consecuencia de la reivindicación de los agentes sociales, agrupados en la Plataforma Sindical Prioritaria. Esta reivindicación fue aceptada por el Ayuntamiento de Barcelona. En efecto, el acuerdo de su consejo plenario de 29 de mayo de 1992 crea el citado órgano y aprueba sus Estatutos. De esta manera, Barcelona fue pionera en la creación de este tipo de órganos en el ámbito local. Pasado el tiempo, en el año 2002, coincidiendo con el décimo aniversario del órgano barcelonés y con las primeras reuniones de consejos económicos y sociales locales de España, se plantea la necesidad de reformar los Estatutos de estos consejos, reclamando un cambio legal que permita a las corporaciones locales dotarles de personalidad jurídica. El Ayuntamiento de Barcelona, por unanimidad, reformó los Estatutos de su Consejo en 2004.

Creado hace muchos años y en pleno funcionamiento, su inclusión en la Ley 22/1998, de la Carta Municipal, por obra de la Ley de reforma de 2010, obedece –según se afirma en su exposición de motivos– a “la necesidad de consolidar y mejorar la posición institucional del Consejo Económico y Social reflejando su existencia en una norma con rango de ley”. Nos parece interesante realizar las siguientes observaciones en relación con el reconocimiento legal producido.

Llamamos primeramente la atención sobre el procedimiento seguido para la ela-

boración y aprobación de la Ley de reforma. El artículo 89 del Estatuto catalán establece una doble garantía al Municipio de Barcelona respecto a la modificación de su régimen especial. De entrada, se le reconoce iniciativa para proponer esa modificación. Y, en todo caso, “debe participar en la elaboración de los proyectos de ley que inciden en ese régimen especial y debe ser consultado en la tramitación parlamentaria de otras iniciativas legislativas sobre su régimen especial”. Ya con anterioridad al nuevo texto estatutario, la participación municipal se articula mediante su presencia en una Comisión mixta Generalitat-Ayuntamiento de Barcelona. Pues bien, este mismo camino procedimental es el seguido ahora. La iniciativa parte del Ayuntamiento de Barcelona, mediante acuerdo de su consejo plenario de 30 de octubre de 2009, recibiendo la conformidad de la Comisión mixta el 2 de febrero de 2010 y, finalmente, traducándose en el correspondiente Proyecto de Ley gubernativo.

No debe pasar desapercibida, y ésta es la segunda observación que formulamos, la mutación de naturaleza que ha experimentado el Consejo Económico y Social de Barcelona: su existencia no depende ya de la sola voluntad municipal, sino que se impone por la Ley. Desde su creación, la regulación de este órgano correspondía a la potestad normativa municipal (Estatutos y Reglamento de funcionamiento interno). En otras palabras, era expresión de la potestad de autoorganización municipal y, en esa medida, de la autonomía del municipio. Ahora, por el contrario, la Ley autonómica entra a regular en ese ámbito, ocupando un espacio en el que, previamente, solamente estaba presente la norma municipal. Y ello –nótese– fruto de la iniciativa del propio Municipio. Podrá decirse que la iniciativa legislativa es la del propio Ayuntamiento de Barcelona y, además, que ha sido él quien ha acordado con la Generalitat el contenido de la regulación legal. En definitiva, podrá destacarse el carácter materialmente paccionado, que caracteriza la legislación autonómica reguladora del régimen especial de Barcelona. Pero ello no quita que nos encontremos ante lo que formalmente es una ley. El cambio operado, se pone de relieve, por ejemplo, si pensamos que, a partir de ahora, la eliminación de este órgano no depende ya sólo del deseo municipal. De todas maneras, es de justicia reconocer que la regulación legal del Consejo Económico y Social de Barcelona es reducida y poco densa, conteniendo una amplia remisión, en relación con los aspectos relativos a la composición, la estructura, las funciones y el régimen de funcionamiento del órgano, a los Estatutos, aprobados por el Pleno del Ayuntamiento y, en lo que se refiere a los aspectos internos de su organización y actuación, al Reglamento del mismo Consejo Económico y Social.

## **8. Las autonomías en el centro... y en Europa**

En la anterior edición del *Anuario*, ya se adelantaba la referencia a la remodelación del Gobierno producida durante 2009, en la que destaca el tratamiento y la importancia que se da al hecho autonómico o al hecho local en las estructuras de gobierno.

En efecto, se ha creado 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. Es significativo que se ha pasado de tener como identificador a unos sujetos –ministerio de las regiones, de las administraciones territoriales, de las administraciones públicas–, respecto de los que cabe atribuir múltiples funciones, a tener como identificador a una sola de esas funciones: la cooperación territorial.

Se pretende, así, mejorar 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 aquél que es responsable de los asuntos económicos. Es posible, pues, que ahora quepa retomar, con mayores garantías de éxito, la inexcusable reforma de la legislación básica de régimen local, que va cumplir ya 25 años de vida, para adaptarla a los cambios producidos y la nueva panorámica que dibujan los Estatutos de Autonomía de última generación.

En este sentido, cabe destacar que el secretario de Estado ha adelantado ya las líneas maestras a seguir, ante la necesidad de diseñar un nuevo marco normativo del régimen local. Así, los ejes fundamentales sobre los que debe incidirse son: mejorar el funcionamiento democrático de los entes locales; impulsar una Administración más eficaz y transparente; una mejor definición de las competencias locales; clarificar el papel de las diputaciones provinciales. Una nueva ley básica del Gobierno y la Administración local debiera, en sus palabras, profundizar en el “Estatuto del Vecino”, con sus derechos, pero también deberes; el acceso a los servicios públicos y el desarrollo de la participación ciudadana; los mecanismos de publicidad y transparencia, como instrumentos de control democrático; fortalecer la posición política de los electos locales; la financiación local, en el marco de los nuevos Estatutos; etc.

Estas ideas marco son las que tal vez puedan dar fundamento a un nuevo texto que tenga en cuenta las nuevas reformas estatutarias. Habrá que ver la capacidad de acuerdo, político y territorial, a que es posible llegar, porque es lógicamente inexcusable obtener una amplia concordancia en la definición de los elementos básicos del régimen local.

En fin, si hemos aludido a los puntos de referencia de las autonomías territoria-

les, y con ellas, la autonomía local, en el sistema organizativo general del Estado, también procede destacar los pequeños, pero significativos, cambios, que 2009 ha proporcionado a nivel de la Unión Europea.

Fundamentalmente, debe subrayarse que el 1 de diciembre de 2009 ha entrado en vigor el Tratado de Lisboa, en virtud del cual, el artículo 4.2 del TUE, dispone que “La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional”. Se trata, pues, de un reconocimiento básico de la relevancia externa que ha adquirido el hecho autonómico interno de los Estados miembros.

Asimismo, se revalida el principio de subsidiariedad, con alusión expresa, también, a la estructuración regional y local interna de los Estados miembros, y se desarrolla en el Protocolo su articulación, con el protagonismo de los parlamentos nacionales, que en España se ha extendido a los parlamentos autonómicos. En fin, se refuerza algo el papel del Comité de las Regiones, con la atribución de la legitimación para interponer el recurso de anulación.

En definitiva, también a nivel europeo la autonomía local, junto a las demás autonomías territoriales, avanza en su reconocimiento progresivo como elemento de identidad en la estructura política general.