

3. La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local¹

3.1. Evolución política e institucional en el campo del gobierno local

3.1.1. ¿Pactos locales autonómicos o “segunda descentralización”?

El compás de espera abierto después de las reformas legislativas de 1999 todavía no se ha cerrado. La dinámica del llamado *Pacto Local*, que entonces se dio por concluida en el ámbito estatal, sin haber abordado ni siquiera temas tan cruciales como el de la financiación, debía trasladarse, según aquel diseño, al ámbito interno de cada una de las comunidades autónomas, donde había de jugarse el grueso del debate sobre el incremento competencial de los entes locales. El Pacto Local de ámbito estatal había de dar paso a una serie concatenada de pactos locales autonómicos en los que se concretara el verdadero impulso de la autonomía local en su vertiente funcional o competencial.

Más de dos años después cabe preguntarse, con carácter general: ¿qué fue de los pactos locales autonómicos? Es cierto que en varias comunidades autónomas se han seguido manteniendo conversaciones entre la Administración y la federación de municipios correspondiente, con comisiones de negociación y tareas de elaboración de documentos de diverso tipo. Incluso, varias leyes, organizativas o sectoriales, aprobadas en los últimos tiempos proclaman su pertenencia o encuadre en el Pacto Local. Desde la legislación en materia de residuos de La Rioja, o la urbanística de Cantabria, hasta la de consejos insulares en Baleares o la de supresión del Área Metropolitana de L’Horta en la Comunidad Valenciana, pasando por varias leyes de presupuestos –Andalucía, Asturias, etc.–, son varias las actua-

1. Publicado como “Valoración general” en el *Anuario del Gobierno Local 2001*.

ciones legislativas de las comunidades autónomas que, como digo, se quieren vincular, formalmente al menos, al llamado Pacto Local. En varias comunidades autónomas, como Castilla y León, se constituye en el seno de la Federación de Municipios y Provincias la Comisión Negociadora del Pacto Local Autonómico en Castilla y León (abril de 2000).

No obstante, el propio *leit motiv* del Pacto Local parece estar perdiendo fuerza y aparece en escena un nuevo lema del que habrá que esperar a ver el gancho político que manifiesta. Me refiero al lema de “la segunda descentralización” que se alienta desde el partido del Gobierno, según se ve en los documentos y resoluciones del XIV Congreso del Partido Popular celebrado en enero de 2002, aludiendo a la situación en otros países europeos, a cuyos parámetros se quiere aproximar la posición en España. En todo caso, las propuestas son bastante vagas, con referencia al traslado de competencias hacia municipios y provincias, empleando para ello “mecanismos flexibles y efectivos”.

Aunque en los documentos oficiales ya no se habla de “pacto”, sino que más bien se apoyan en la idea de una acción unilateral o al menos de impulso desde los gobiernos autonómicos, también es cierto que el Partido Popular ha ofrecido al PSOE la posibilidad de llegar a un acuerdo o pacto que impulse dicha nueva descentralización. Por su parte, el principal partido de la oposición, que gobierna una parte no desdeñable de los ayuntamientos significativos, recuerda, por un lado, que en sus conferencias sobre política municipal ha lanzado la idea de repensar la forma de elección del alcalde, con mención expresa a la posibilidad de plantear la introducción de fórmulas de elección directa; y que hace cuestión de la reforma del sistema de financiación, que ya en su día se quiso involucrar dentro de la reforma de la financiación autonómica efectuada en el año 2001, sin conseguirlo, y sin conseguir garantías acerca del futuro en que se implique una reforma, o supresión, del IAE.

Y por otra parte, el PSOE alega que la oferta de acuerdos en materia de gobierno local no debe circunscribirse a los dos grandes partidos mayoritarios, sino que debe extenderse a las demás fuerzas políticas, especialmente a las nacionalistas, justificando, incluso, que ese tipo de pactos no son como el Pacto por la Justicia, concluido sólo entre los dos grandes partidos.

Al hilo de estas propuestas u ofertas no debe olvidarse, no obstante, y así lo remarcan las fuerzas políticas nacionalistas, que las mismas se efectúan por parte del PP en un contexto de “cierre del sistema autonómico”,

esto es, de considerar concluidas todas las potencialidades de la organización autonómica del Estado en el cuadro constitucional. Lectura que podría llevar a valorar que se tiende hacia una doble limitación de la posición institucional de las comunidades autónomas: no sólo ya no reforzarla más (a costa del Estado), sino disminuirla (en beneficio del sistema local).

Probablemente hay razón en la postura que quiere distinguir y no mezclar, al menos en los términos en que se ha hecho, las dinámicas propias de un proceso de organización del sistema general territorial –con inclusión o no del término “federalización”– y las propias del fortalecimiento competencial, financiero e institucional del gobierno local. Más aún, la coherencia de una posición federalista se muestra en que es ella misma la que incluye la traslación al nivel de decisión autonómico de las opciones fundamentales acerca de la articulación del sistema local propio, pudiendo atender así a los principios de subsidiariedad y de diferenciación analizados en ocasiones anteriores.

3.1.2. Propuestas de actualización del marco jurídico local

Al margen del discurso en torno al Pacto Local o a la segunda descentralización, es de destacar la dinámica que ha significado en Cataluña la celebración del II Congreso de Municipios a lo largo de todo el año 2001. El primer congreso tuvo lugar en 1933, dando lugar a la legislación municipal catalana de 1933-1934, gran avanzada en la época. Ahora, tras varios años de esfuerzos para lograr la actuación unitaria entre las dos organizaciones municipalistas catalanas (FMC y ACM), se ha desarrollado un entramado de sesiones, encuentros, ponencias y conclusiones con vocación casi universalista por el alcance temático y de perspectivas utilizadas.

La referencia a las resoluciones del II Congreso relativas al marco jurídico e institucional ofrece la ocasión para señalar algunos puntos clave de la reforma del régimen local que están sobre el tapete. En general, cabe destacar la opción por la evolución hacia un sistema federal, con los objetivos de profundizar en la democracia y la participación locales, incrementar la autonomía y la capacidad de actuación de los municipios y mejorar la eficacia en la satisfacción de las demandas de los ciudadanos y en la resolución de los conflictos que les afectan. Se critica el exceso de reglamentismo y uniformismo de la legislación básica, que debiera limitarse a ser una ley básica de la autonomía local, a partir del modelo de la Carta Europea, para dejar mucho mayor espacio normador a las comunidades autónomas

y, por supuesto, a los propios ayuntamientos, bajo una nueva concepción de la relación entre la potestad normativa municipal y el legislador, en la línea defendida en anteriores ediciones del *Anuario* y a la que me referiré luego.

La profundización de la democracia y la participación local aporta a la agenda la reforma del régimen electoral, que también debiera dejar espacio regulador a las comunidades autónomas, y a la vista de las más recientes reformas europeas, abordar la elección directa del alcalde, la cuestión de las listas abiertas, mayores modulaciones para los pequeños municipios, flexibilización del referéndum municipal y de las consultas ciudadanas, y el uso de las nuevas tecnologías no sólo como instrumento de mayor eficacia sino también de nueva legitimación en la relación política-ciudadanía.

En la perspectiva de la organización territorial, se propone la potenciación de formas asociativas, mixtas y de participación o concertación con los agentes del territorio. Por su parte, la legislación sobre régimen jurídico deberá hacer frente a las nuevas exigencias de cooperación entre público y privado, pero también de competencia entre ambos sectores, en un contexto de nueva economía y requerimientos sociales.

Asimismo deberá atenderse a las nuevas funciones que se están exigiendo ya a los ayuntamientos, como las de conciliación y mediación en conflictos ciudadanos. Cuestiones tales como la inmigración, la degradación social y urbanística, la defensa ambiental, la implantación de infraestructuras, etc., no sólo requieren una gestión eficaz sino también una capacidad de comprensión, negociación e intermediación que no encaja en el actual sistema de justicia y que la Administración local ha de poder desarrollar con mayores medios y garantías.

En fin, se introduce también la perspectiva de la proyección exterior de la autonomía local, autonomía que implica no sólo gestionar los propios intereses, sino intervenir en su definición, incluso legislativa, y defenderlos en el ámbito de otros niveles de gobierno. Participación municipal en sedes políticas, incluso parlamentarias, que están introduciéndose en toda Europa, como se señala más adelante. Porque, en efecto, todos los planteamientos aquí expuestos sintéticamente tienen su reflejo, mayor o menor, en distintos aspectos de la evolución europea reciente, como son, por ejemplo, las innovaciones legislativas en Inglaterra y Francia, o la reforma constitucional llevada a cabo en Italia. A todo ello nos referiremos en su lugar.

3.1.3. La Ley de estabilidad presupuestaria

Después de meses de discusión y debate sobre los objetivos de estabilidad y crecimiento fijados en su día (Ámsterdam, 1997), y en el contexto general derivado de los objetivos comunitarios, se ha aprobado finalmente la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, a la que complementa la Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, legislación de la que se objetó, desde el primer momento, su posible lesión de la autonomía financiera de los entes territoriales. En lo que toca a las autonomías territoriales, en efecto, lo primero que se ha puesto sobre la mesa ha sido la discusión acerca de la diferente posición que ocupan al respecto las comunidades autónomas y las entidades locales, en la medida en que estas últimas no tendrían garantizada constitucionalmente la autonomía financiera sino únicamente el principio de suficiencia.

Por lo que afecta a los entes locales, el artículo 23 de la Ley dispone que la autorización a las entidades locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en aplicación del artículo 54 de la LHL, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. La formulación inicial del precepto acaso no aporta ninguna novedad de bulto, además de que se expresa en términos de ponderación, puesto que se señala que la autorización “tendrá en cuenta” aquel cumplimiento: debe entenderse como un límite a la discrecionalidad de apreciación, y eventualmente que podrá condicionarse la autorización a dicha apreciación.

No obstante, el segundo párrafo del precepto ofrece un nuevo dato que de manera indirecta afecta de manera más incisiva a la posición de los entes locales: puesto que se indica que cuando las medidas contenidas en el plan económico-financiero permitan la desaparición en tres ejercicios presupuestarios de la situación de desequilibrio, podrá concederse la autorización aludida. De la lectura de este precepto cabría deducir que deberá ser denegada necesaria y automáticamente toda autorización para acudir al crédito o a la deuda cuando se supere el periodo de tres años citado, sin posibilidad de efectuar caso por caso una valoración o ponderación de las circunstancias concurrentes, de las características del municipio en cuestión, del volumen y proporción del desequilibrio en cada caso existente, etc. Si ello fuera así, podría producirse un excesivo rigor, contrario al principio de proporcionalidad, y al mismo tiempo se incurriría una vez más en el tantas veces criticado uniformismo que preside el régimen local y que impediría introducir elementos correctores según tamaño de población, volumen de presupuestos, etc. Todo ello va acom-

pañado de una modificación del artículo 54 de la LHL en virtud de la disposición final única de la Ley, que tal vez permite matizar algo las anteriores rigideces.

Aparte del contenido que afecta a la autonomía financiera y presupuestaria, los artículos 19 a 25 contemplan una serie de relaciones directas entre la Administración del Estado y los entes locales que pueden inclinar de la parte del Estado el equilibrio del carácter bifronte del régimen local, atrayendo hacia la Administración estatal la tutela financiera que corresponde a las comunidades autónomas, a pesar de que se establezca a cada momento la salvedad de que todo ello es “sin perjuicio de las competencias que correspondan a las comunidades autónomas”, salvedad introducida por recomendación del Consejo de Estado en su dictamen sobre el anteproyecto de ley. En este sentido, la misma fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria para las entidades locales por parte del Ministerio de Hacienda, aun con la intervención previa de la Comisión Nacional de Administración Local (artículo 20), o la atribución al mismo del seguimiento de las actuaciones encaminadas a corregir el desequilibrio, pueden llegar a significar una intromisión en las relaciones preferentes de las entidades locales con las comunidades autónomas. Sobre estos aspectos se ha pronunciado ya el Consejo Consultivo de la Generalitat de Catalunya, en el dictamen sobre la constitucionalidad de la Ley emitido el 29 de enero de 2002 a solicitud del Gobierno catalán y de distintos grupos parlamentarios.

Al margen de lo anterior, señalemos también que el artículo 6 de la Ley de estabilidad presupuestaria fija el deber de motivar y ponderar la incidencia, repercusiones y efectos sobre la estabilidad presupuestaria de proyectos de disposiciones generales y reglamentarias, actos, contratos, convenios, etc., que afecten a los gastos públicos. Aun con ser instrumento de racionalidad y buena administración, la aplicación de este precepto, si se hace con rigor, va a deparar no pocas dificultades, y más aún a las entidades locales.

3.2. Autonomía local y participación en instituciones estatales y autonómicas

Necesaria, aunque no suficiente, la participación orgánica y procedimental de los entes locales en las instancias estatales y autonómicas es un instrumento de primer orden que contribuye a articular una mínima garan-

tía de la expresión de la voluntad autónoma de aquéllos. Al mismo tiempo es cauce de integración política y medio de concertación. Más allá de la intervención de las entidades locales, prácticamente en concepto de interesadas, en proyectos y planes que les afecten concretamente (nuevo artículo 58.2 y artículo 59 de la LBRL), se trata de valorar la presencia institucional, directa o a través de las asociaciones representativas correspondientes, de los entes locales en la organización pública, incluso a los más altos niveles de los ámbitos legislativo y ejecutivo, tanto del Estado como de las comunidades autónomas.

El lugar que debe ocupar el tratamiento de la problemática de las administraciones locales en la organización de las instituciones centrales del Estado ha merecido en España hasta ahora una consideración muy secundaria, limitándose normalmente a la previsión de un órgano administrativo colegiado de participación y colaboración como es la Comisión Nacional de Administración Local y a la inclusión de específicos órganos superiores dentro de la estructura departamental de algunos ministerios, normalmente Hacienda y Administraciones Públicas.

En los últimos tiempos debe reseñarse alguna novedad en el ámbito de las Cortes Generales, con la creación en el Senado de la Comisión Permanente de Entidades Locales. A partir de una idea lanzada en la anterior legislatura al hilo de las significativas comparecencias de la presidenta de la FEMP, Rita Barberá y del entonces presidente del Comité de las Regiones, Pasqual Maragall, en la Comisión General de Comunidades Autónomas, a la que me referí en el *Anuario del Gobierno Local* de 1997, el 11 de octubre de 2000 se reformó el artículo 49 del Reglamento del Senado con la creación de la Comisión de las Entidades Locales, con el carácter de comisión permanente no legislativa.

No obstante, el alcance de esta iniciativa es más que incierto. Ciertamente, falta un verdadero foro de interlocución de las cuestiones locales a escala nacional y más aún en un contexto que permita hacer más visible la posición del Senado como cámara territorial, si bien se pueden generar confusión y equívocos con relación a la posición de la Comisión General de Comunidades Autónomas. En todo caso, la Comisión de Entidades Locales no tiene carácter legislativo y ello sólo ya circunscribe mucho su posible papel. Para enriquecer la funcionalidad de este tipo de órgano específico dentro del Senado, se había sugerido desde algunas instancias –por ejemplo, el Parlamento andaluz en un importante debate sobre política local– que se estudiara la manera de incluir a representantes de las entidades

locales en la composición del órgano en cuestión, solución que, como se verá, se ha adoptado ya en otros países. Si se mantiene la composición estrictamente senatorial, la significación de la Comisión queda absolutamente restringida.

En efecto, pasado más de un año desde su creación, lo que realmente destaca es su escasa, por no decir nula, actividad. Están pendientes desde junio de 2001 las comparecencias de los ministros de Administraciones Públicas y de Hacienda para informar acerca del desarrollo de las negociaciones entre el Gobierno y la FEMP sobre la financiación de las entidades locales, y sobre tributación de las empresas prestadoras de servicios colectivos como agua, gas, electricidad y telecomunicaciones. Igualmente están pendientes la comparecencia de la presidenta y del vicepresidente de la FEMP para informar sobre dichas negociaciones y sobre el desarrollo del acuerdo contra el transfuguismo.

Como contrapunto a esta situación más bien poco brillante –como, por lo demás, la de la Comisión General de Comunidades Autónomas– debe señalarse la interesante vía abierta por medio de la reforma de la Constitución italiana, aprobada en referéndum el 7 de octubre de 2001, que lleva a cabo un cambio radical en la configuración territorial de la organización de la República. Sin poder entrar ahora en el análisis de la magnitud de todas las transformaciones operadas en Italia,² ahora debe destacarse que la propia Constitución dispone que, mientras no se proceda a la reforma del Senado, los reglamentos de las cámaras –Cámara de Diputados y Senado– pueden prever la participación de representantes de las regiones, de las provincias autónomas y de los entes locales en la comisión parlamentaria para las cuestiones regionales, la denominada *Comisión Bicameral*.

Novedad de bulto, en efecto, que permite incorporar una representación regional y local, junto a los diputados y senadores, en un órgano del poder legislativo. Órgano con funciones de relieve: la propia Ley de reforma constitucional le atribuye la emisión de informe preceptivo sobre los proyectos de ley que afecten a materias regionales o locales, con el efecto de que en caso de que la cámara correspondiente no acepte el sentido del informe, la ley debe ser aprobada por mayoría absoluta. La innovación introducida va mucho más allá, pues, de los mecanismos conocidos en nuestro ordenamiento, y permite visualizar de manera rotunda la función

2. *Vid.* al respecto el estudio de Luciano Vandelli en el *Anuario del Gobierno Local 2001*.

constructiva de las autonomías locales –y no sólo de las regiones– en el sistema constitucional. Naturalmente, no será sencillo llegar a consensuar cuestiones esenciales para el funcionamiento de la nueva comisión como son la forma de designación de los representantes de las regiones y, sobre todo, de los entes locales, así como la forma de expresión de la voluntad y adopción de acuerdos entre las distintas “partes” –Cámara de Diputados, Senado, representación de las autonomías territoriales–. Pero ya desde ahora el ejemplo, por no hablar de “modelos”, propuesto por la reforma constitucional italiana permite pensar que la tímida, casi menos que simbólica, creación en el Senado español de la Comisión de las Entidades Locales tal vez pueda ser sólo el primer paso de procesos futuros de desarrollo.

La participación significativa de los entes locales también es exigible, aún con más razón, en el seno de la organización de las comunidades autónomas. Debieran ser los estatutos de autonomía los que incidieran de forma más novedosa en este punto. Pero lo cierto es que salvo casos singulares, la mayor parte de comunidades autónomas se han limitado a crear órganos mixtos de participación, de carácter meramente administrativo, bajo el paraguas de la previsión del artículo 58.1 de la LBRL referida a los órganos de colaboración. Pues bien, otra aportación de la reforma constitucional italiana es la imposición de la obligación a las regiones de regular en el estatuto que aprueban ellas mismas, el Consejo de las Autonomías Locales, como órgano de consulta entre la región y los entes locales.

Interesa destacar los siguientes puntos: por un lado, se limita la autonomía organizativa de las regiones en función de preservar la autonomía local, puesto que se prevé la creación de dicho consejo participativo con carácter necesario, y con rango estatutario, por lo que cabe ser considerado como una verdadera institución estatutaria. Por otro lado, la Constitución dice que el Estatuto regional debe “regular” dicho consejo y no sólo crearlo, de manera que se establece una reserva a favor del Estatuto en cuanto al diseño en cada caso de la composición y las funciones del Consejo de las Autonomías Locales. La realidad es que, en ejercicio de su autonomía estatutaria, las regiones italianas han empezado sus debates estatuyentes en los que la cuestión del modelo de Consejo de las Autonomías Locales del que cada una quiere dotarse ha adquirido gran relieve, y las soluciones que se están proponiendo son muy diversas, llegándose incluso a proponer, en Toscana, una cámara de las autonomías locales, ubicada en el poder legislativo regional, que intervendría en el

seno del procedimiento legislativo; un tipo de participación que en el caso español se prevé en el Estatuto de las Islas Canarias para los cabildos, a partir de la reforma estatutaria de 1996.

3.3. Evolución en la configuración jurídica de la autonomía local

3.3.1. La puesta en marcha de la defensa constitucional de la autonomía local

En años anteriores ya se ha destacado el proceso de maduración y definitiva plasmación legal de un mecanismo que permitiera el acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional para reaccionar contra las leyes que vulneren el ámbito de la autonomía local. Ahora la importante innovación introducida por la Ley orgánica 7/1999, de reforma de la LOTC puede empezar a dar sus primeros resultados,³ sobre los que cabe formular ahora algunas consideraciones.

El primer supuesto que se ha planteado ha sido el conflicto promovido por dieciséis ayuntamientos de las Islas Baleares contra la Ley de medidas administrativas 12/1999, de 23 de diciembre, que eximía de licencia municipal de apertura e instalación a determinadas actividades clasificadas cuando las mismas estuvieran previstas en los instrumentos de planificación territorial. Quedaba así sustraída toda intervención municipal, que sólo tendría participación en la elaboración del planeamiento, pero no en la concesión de la licencia. El Consejo Consultivo emitió el preceptivo dictamen “desfavorable” sobre la constitucionalidad de la Ley y favorable, a su vez, al planteamiento del conflicto, que fue admitido a trámite por auto del Tribunal Constitucional.

No obstante, con posterioridad, la Ley 9/2000, de 27 de octubre, ha venido a limitar esta regulación exclusivamente para el tratamiento de residuos sólidos, siempre que los correspondientes proyectos se encuentren previstos con el suficiente grado de detalle en los instrumentos de planificación. Dicha iniciativa, que partió de la Federación de Entidades Locales de las Islas Baleares, pretendió poner fin al debate político suscitado al respecto, pero no necesariamente al conflicto constitucional en trámite. Así, la propia defensa de la comunidad autónoma, en sus alegaciones, entiende que la nueva Ley no deja sin contenido al conflicto, “ya que tra-

3. En el *Anuario del Gobierno Local 2001*, Germán Fernández Farreres analiza detalladamente los problemas atinentes al nuevo proceso constitucional.

tándose –como se trata– de un procedimiento de tipo declarativo que no puede conllevar, por sí mismo, formulación de inconstitucionalidad, es conveniente que sea fijado el alcance de la autonomía local en relación con esta cuestión concreta”, cuyos postulados fundamentales se consideran trasladables a la Ley 9/2000.

Por otra parte, en relación también con la defensa constitucional de la autonomía local, debe señalarse la situación referida a Ceuta y Melilla. Los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el artículo 68 de la Ley del Estado 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, que atribuye al Ministerio de Fomento las competencias de aprobación del planeamiento urbanístico han sido inadmitidos por los autos del Tribunal Constitucional 201/2000 y 202/2000, por falta de legitimación de dichas ciudades autónomas para plantear recurso de inconstitucionalidad, puesto que el Tribunal Constitucional entiende que sus estatutos de autonomía no las convierten en comunidades autónomas.

Sin haber de entrar ahora en esta cuestión, importante por lo demás, de la naturaleza político-constitucional de dichas ciudades, las mismas optaron entonces por utilizar la nueva vía del conflicto constitucional en defensa de la autonomía local. Y así, ya en el año 2001, por providencia de 16 de enero, se admitió a trámite el conflicto promovido por la Ciudad Autónoma de Ceuta –no lo lleva adelante Melilla–, que ha tenido que solicitar el preceptivo dictamen del Consejo de Estado –ya que no pertenece a ninguna comunidad autónoma con órgano consultivo propio– dictamen que fue emitido el 22 de junio de 2000, en el sentido de entender que existen motivos suficientes para que se plantee el conflicto. Con todo, la admisión a trámite del conflicto pone de manifiesto que el Tribunal Constitucional considera a Ceuta como entidad local –un municipio, según el artículo 75.ter.1.a) de la LOTC–, y que aprecia la concurrencia de la legitimación individual requerida, por tratarse en este caso de una ley que afecta singularmente –tiene como destinatario único– a cada uno de los municipios sobre los que se constituyen las dos ciudades autónomas.

Desde luego, el procedimiento de conflicto en defensa de la autonomía local no va a quedar inédito. A los anteriores cabe añadir la referencia de otros dos conflictos interpuestos: se trata, por una parte, del registrado con el número 6631/2000, interpuesto por varios municipios valencianos con respecto a la Ley de la Comunidad Valenciana 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de L’Horta. Se plantean cuestiones interesantes desde el punto de vista procesal. Así, el Consejo

Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, en su dictamen número 395, de 19 de octubre de 2000, apreció la concurrencia de legitimación suficiente al computar el número de municipios y de población requeridos no sobre la totalidad de los de la Comunidad Valenciana sino sobre el “ámbito de aplicación” de la Ley, que se entendió era el ámbito territorial del área metropolitana suprimida. Y en relación con la alegada vulneración de la autonomía local, que el Consell niega que se produzca, se da la circunstancia, que ya advertí en otra ocasión, de que el propio Consell había dictaminado ya el anteproyecto de la ley ahora cuestionada, analizando entonces en concreto los preceptos impugnados por los municipios desde la óptica de la autonomía local.

Al dictaminar el anteproyecto, el Consell formuló observaciones “no esenciales”, dirigidas a evitar interpretaciones que pudieran resultar lesivas para la autonomía local, observaciones que no fueron acogidas en su totalidad en el texto final de la Ley. Vinculado por su propio precedente, el Consell debe señalar ahora que sigue existiendo el riesgo de la interpretación de la Ley contraria a la autonomía local, pero ello sólo será objetable en el momento en que se dicten normas o actos de aplicación de la Ley, y a través de otros cauces distintos al del conflicto. Mientras tanto, el Consell da por suficiente la voluntad, manifestada en un informe de la Secretaría General de la consejería correspondiente obrante en el expediente, de interpretar y aplicar la Ley con respeto a la autonomía local y a las competencias de los entes locales afectados. El tema no deja de suscitar, como se ve, algunas perplejidades.

Otro conflicto es el registrado en el Tribunal Constitucional con el número 460/2001, interpuesto por varios municipios asturianos contra la Ley 2/2000, de 23 de junio, de cajas de ahorros. Por lo que se ve, pues, la variedad de supuestos es ya en estos momentos inicial enorme: planteamiento frente a leyes estatales, a leyes autonómicas, a leyes de caso único; conflictos por motivos competenciales directos, o simplemente por la falta de reconocimiento de una posición jurídica de participación.

Una ocasión para calibrar la efectividad del conflicto en defensa de la autonomía local puede presentarse con motivo de la aprobación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, puesto que algunas fuerzas políticas y entidades asociativas de entes locales han anunciado su intención de hacer campaña en favor de la adopción del número suficiente de acuerdos municipales que exige la LOTC para interponer el conflicto. Se trataría de la impugnación de una ley de ámbito

estatal y de carácter general, y en consecuencia, se requiere un mínimo de 1.156 municipios –dejando de lado ahora el tema provincial– que sumen algo más de 6.600.000 habitantes. Ciertamente, hubo ya una anterior oportunidad, con ocasión de la aprobación del Decreto ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización del suelo, frente al cual se movilizaron también algunas entidades municipalistas, pero la iniciativa no acabó de cuajar en aquella ocasión.

Sin volver ahora a la cuestión de fondo de la afectación de la autonomía local por la Ley de estabilidad presupuestaria, a la que me he referido, puede señalarse que la novedad del caso reside en que nos encontraríamos por primer vez ante una eventual vulneración de la autonomía local por una ley estatal –frente a las de Baleares, Comunidad Valenciana o Asturias señaladas– de carácter general y, por tanto, no de caso único –frente a la referencia Ceuta y Melilla en la citada Ley estatal de acompañamiento– y de carácter no competencial o sectorial –frente a las indicadas en materia de residuos, urbanismo, etc.–, sino reguladora de lo que cabría señalar como régimen jurídico o régimen local, o si se quiere, de las haciendas locales. Y veremos la importancia de no restringir el análisis jurídico-constitucional de la autonomía local al contenido de leyes competencias sectoriales.

3.3.2. Autonomía local y garantía institucional. Un nuevo fallo

Al margen de la cuestión, fundamental, por otra parte, de ir perfilando el instrumento procesal para la defensa constitucional de la autonomía local, debemos referirnos también a la evolución que afecta a la configuración sustantiva de la autonomía local. En las distintas partes del *Anuario* se abordan las novedades jurisprudenciales y legislativas en este sentido, especialmente atendiendo que, una vez más, el urbanismo es fuente de conflictos y de decisiones que en su planteamiento y resolución van aportando elementos para dicha configuración jurídica de la autonomía local. Aquí me limito a tomar como punto de partida la STC 159/2001, de 5 de julio, referida al Decreto legislativo de Cataluña 1/1990, comprensivo del Texto refundido de la legislación urbanística vigente en Cataluña.

En efecto, de nuevo el Tribunal Constitucional se ve encaminado a utilizar la concepción que podemos denominar “a la negativa” de la teoría de la garantía institucional. En su FJ 12 la sentencia debe pronunciarse sobre el artículo 50 del Texto refundido catalán, que atribuye a la comunidad autónoma la competencia para la aprobación definitiva del planeamiento derivado en todo tipo de municipios, sin tener en cuenta la competencia

aprobatoria en su momento atribuida por el Real decreto ley 16/1981 a los municipios capital de provincia y de más de cincuenta mil habitantes.

Sin entrar en la cuestión de si hubo *ultra vires* en el Decreto legislativo (tema tratado por Pemán, Pareja, etc.), cuestión que el Tribunal Constitucional desestima, importa destacar que la sentencia continúa manteniendo la postura ya conocida, según la cual lo que exige la garantía de la autonomía local a los legisladores autonómicos y estatal es que “respeten la garantía mínima y reconocible de *participación*, tanto de los municipios como de las diputaciones, en los asuntos de su interés, que se concreta algo más al delimitarse por la LBRL las *materias* en las que necesariamente deben atribuírseles competencias”.

Así, pues, nada se avanza en la exigencia de una determinada *calidad* de las competencias, tal como demanda la Carta Europea de la Autonomía Local, la cual se refiere, como es sabido, a la capacidad *efectiva* para *ordenar*, esto es, regular decisoriamente, y no sólo gestionar, una parte importante de los asuntos públicos. Así las cosas, el Tribunal pasa a examinar el precepto citado, y las normas autonómicas, que refundió, constatando “que no eliminan radical o absolutamente toda competencia o participación”, puesto que establecen “únicamente que no tendrán competencias en una determinada fase, la de aprobación definitiva”.

Visión negativa, pues. No se trata tanto, parece, de averiguar la atribución positiva y efectiva de competencias como de verificar que la eliminación competencial no sea radical o absoluta, y con ello es suficiente para entender respetada la autonomía local. Y así concluye el Tribunal señalando que las normas autonómicas en cuestión no atentan contra la autonomía local en la medida en que, respetando otras facultades municipales de intervención, “*no eliminan toda participación* de los ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado”. Se añade así un nuevo fallo del Tribunal Constitucional a la lista de los ya producidos en este sentido.

Entiendo que con motivo de la crítica a esta STC, hay que recuperar la discusión acerca de lo inadecuado que resulta el uso de la categoría de la garantía institucional para la autonomía local, y más aún después de transcurridos casi veinticinco años de la Constitución. La doctrina ha reaccionado más atenta que la jurisprudencia. Así, García Roca⁴ recuerda que

4. “El concepto actual de autonomía local según el bloque de constitucionalidad”, en REALA, 282/2000.

E. Aja primero (en el *Informe sobre el gobierno local* por mí dirigido, MAP-Fundación Pi-Sunyer, 1992) y después García Morillo, formulan como más efectiva la idea de la configuración o garantía constitucional de la autonomía local. Y creo que es posible precisar aún más: de la autonomía municipal en concreto, según señalé en el *Anuario 1999/2000*. Ahora, García Roca subraya con interés el papel que juega el bloque de constitucionalidad específico para la Administración local, constituido por la LBRL y, en su caso, los estatutos, dando a éstos el relieve adecuado, como sostuve en otra ocasión.⁵

Aunque este autor asigna a la LBRL una “función constitucional específica” que implícitamente parecería colocarla por encima de los estatutos, los cuales sólo podrían introducir elementos diferenciadores dentro de las bases, y siempre que no se tenga una comprensión excesivamente rígida de lo básico, acierta en calificar a la teoría de la garantía institucional como “obsoleta”. En efecto, a las críticas ya conocidas a la teoría de la garantía institucional, añade que su uso temprano en la STC 28/1981 lo fue en un contexto histórico-constitucional inicial y, además, en relación con una ley “horizontal” sobre régimen de las diputaciones, no sobre una ley sectorial que atribuyese más o menos competencias en un sector material concreto que pudiera ser o no de interés local. Acaso funcional en aquella circunstancia, la garantía institucional no resuelve el problema en este otro tipo de ocasiones.

Se trata, pues, de alimentar el diálogo doctrinal y jurisprudencial que poco a poco va introduciendo en el tablero de juego nuevas piezas, cada una de ellas con su función específica en el conjunto del sistema institucional.

3.4. La potestad normativa municipal, la reserva de ley y la capacidad transformadora del concepto de autonomía local

Como en años anteriores, debemos seguir el hilo de la evolución que se va produciendo en el tratamiento legal, jurisprudencial y doctrinal de la potestad normativa municipal. En los distintos apartados del *Anuario* se dedica a esta cuestión la atención requerida (*vid.* en especial el estudio de

5. “La nueva posición de la Administración local en la evolución del Estado de las autonomías”, en *Informe comunidades autónomas 1999*, Instituto de Derecho Público, ahora en el capítulo 1 de este libro.

Luis Ortega), pero ya desde ahora hay que destacar algunos extremos que reflejan la trascendencia que tiene la facultad normativa en la configuración constitucional de la autonomía local.

Aludíamos el año pasado a la STC 233/1999, de 16 de diciembre, relativa a la Ley de haciendas locales, como expresión de un paso más en la línea de ir perfilando una posición propia del ordenamiento local en el cual el principio de reserva de ley –en aquella ocasión, en materia tributaria– encontraría una singular matización o modulación como consecuencia del carácter democrático representativo del pleno del ayuntamiento que aprueba las ordenanzas (por las que se establecen las tasas). En efecto, la relación ley-reglamento gubernamental no puede trasladarse sin más cuando se produce una situación de pluralismo territorial con autonomía garantizada al municipio, cuya composición del órgano decisorio, como se dice, responde al principio democrático-representativo. Añado ahora que la doctrina científica ha aportado recientemente importantes elaboraciones que confirman, fundamentan y sistematizan esta cuestión,⁶ continuando una serie de aportaciones de gran relieve reseñadas ya en ediciones anteriores. La menor intensidad de la intervención de la ley en el ámbito de la normación local señala siempre un retroceso del grado de intervención, que se compensa con un paralelo avance de la norma local (Galán).

Sucede, no obstante, que la jurisprudencia constitucional va acogiendo este tipo de planteamientos con mucha cautela, de manera que no siempre se proyecta en su doctrina de manera inequívoca o contundente. La STC 132/2001, de 8 de junio, retoma el tema de la reserva de ley en relación con la capacidad innovadora de las ordenanzas locales, en este caso concretándolo a la legalidad en materia sancionadora y a la posibilidad de tipificación de infracciones por la norma municipal, tema, por lo demás, también abordado por la doctrina desde la óptica sancionadora (Nieto).

El Tribunal Constitucional parte de la aplicación para este campo del mismo principio utilizado en la STC 233/1999: “En forma similar a como acabamos de recordar en relación con la reserva de ley en materia tributaria, también la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del ayuntamiento”. En el caso resuel-

6. Vid. en especial José Luis BLASCO, *Ordenanza municipal y ley*, Marcial Pons, Madrid, 2001, y sobre todo, Alfredo GALÁN, *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, Barcelona, 2001.

to por el Tribunal se trataba de la revocación de la licencia de taxi a un conductor por infracción de la ordenanza municipal reguladora del servicio.

La flexibilidad de la reserva de ley, sigue diciendo la sentencia, alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador. Éste, al menos, ha de establecer los criterios mínimos de antijuridicidad, criterios que orienten y condicionen la valoración de cada municipio a la hora de fijar tipos de infracción. Es decir, que no se requiere ni tan sólo que la ley establezca tipos genéricos de infracciones que el municipio podría, solamente, completar. Desde luego, esta posición resulta en principio favorable al campo de la autonomía municipal y, además, lleva implícita la consideración de que no es aplicable a la relación ley-ordenanza municipal el artículo 129.3 de la Ley 30/1992, que, como se recordará, regula la relación entre la tipificación de las infracciones administrativas por una ley y el dato de que “las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de infracciones o sanciones establecidas legalmente”, siempre que no constituyan nuevas infracciones o sanciones.

En efecto, el Tribunal Constitucional, que ni siquiera cita la Ley 30/1992, da por sobreentendido que las ordenanzas municipales *no* son “reglamentos de desarrollo de la Ley”, incluidos en el presupuesto de aquel precepto, lo que confirma la concepción de las mismas como fruto de una potestad normativa autónoma defendida por la doctrina y cada vez más aceptada con carácter general. Y lo que se aplica a la fijación de los tipos infractores se proyecta en términos similares para la determinación de las sanciones, debiendo la Ley contener una simple relación de las posibles sanciones que las ordenanzas municipales pueden utilizar en función de la gravedad de las infracciones que ellas mismas hayan tipificado, sin necesidad de que la Ley establezca qué clase específica de sanciones corresponderá a cada grupo de ilícitos.

Como puede verse, el Tribunal Constitucional prácticamente elabora una nueva concepción de la reserva de ley en materia sancionadora, una interpretación del llamado *principio de legalidad sancionadora* establecido en el artículo 25.1 de la Constitución –por cierto, con una arriesgada indicación en abstracto de qué es lo que debe decir el legislador–, y ello en función, básicamente, del dato de la afectación a una materia de interés local. Es decir, se pone bien de manifiesto la fuerza transformadora del concepto de autonomía local “en funcionamiento”, cuando entra en relación con las instituciones jurídicas más arraigadas –la reserva de ley, en el

caso–, incluso, y quiero subrayarlo, cuando se entra en contacto con derechos fundamentales constitucionales.

Cuestión distinta es, aunque no secundaria, señalar, como ya se ha hecho, las dificultades reales que pueden producirse en la puesta en práctica de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional (M. Pulido). Piénsese en la operación que debe hacer el legislador estatal, o los legisladores autonómicos, cuando regulen infracciones y sanciones en materias en las que ejercen competencias sancionadoras tanto la Administración del Estado o, más claro, la autonómica, como la municipal. Por ejemplo, disciplina urbanística, establecimientos públicos, control ambiental, gran parte de los servicios públicos, etc.: la Ley deberá, por un lado, tipificar detalladamente las infracciones y las sanciones que corresponda aplicar a la Administración autonómica, la cual podrá desarrollar reglamentariamente aquella tipificación únicamente en los términos del artículo 129.3 de la Ley 30/1992; por otro lado, deberá establecer unos criterios mínimos de antijuridicidad y una simple relación de posibles sanciones, para los casos de competencia municipal, donde deberán dejar espacio para que intervengan las ordenanzas municipales.

En definitiva, lo que importa destacar al fin es el avance, lento, ciertamente, hacia la renovación de la concepción hasta hace poco no discutida sobre la potestad normativa municipal, tanto por parte de la doctrina como de la jurisprudencia, de modo que se va dando contenido efectivo a uno de los elementos fundamentales de la autonomía local.

3.5. Gobierno local y organización territorial: reformas en España y en Europa

3.5.1. Reforma municipal y cooperación territorial

Una vez más puede afirmarse que la organización de los distintos niveles de administración local permite a las comunidades autónomas intervenir con mayor proximidad a la problemática específica de su estructura territorial y adecuarla a las necesidades de la colectividad. El nivel intermedio o supramunicipal, en sus diversas manifestaciones, depara las novedades de mayor interés. Pero también es cierto que en todo el ámbito europeo se desarrollan diversos tipos de iniciativas y proyectos legislativos dirigidos a la potenciación de los mecanismos de cooperación intermunicipal, en algunos casos con introducción de nuevas estructuras, en otros a través de medios más bien convencionales o de acuerdos.

Continuando con las referencias aportadas en la edición anterior, debe señalarse que sigue adelante en *Francia* la puesta en práctica de la política de refuerzo y simplificación de la cooperación intercomunal iniciada por la Ley Chévenement de 12 de julio de 1999, sobre la base de eludir tanto planteamientos estrictamente voluntarios como acciones coactivas. Así, se profundiza en la línea de la política subvencionadora, aunque con un componente de racionalización importante, que pasa por la atribución de una capacidad fiscal no desdeñable a los establecimientos de cooperación que ofrecen mayor integración, así como la conexión entre su consolidación y la posibilidad de desarrollar políticas urbanísticas potentes y equilibradas, teniendo en cuenta la nueva legislación sobre solidaridad y renovación urbanas de 13 de diciembre de 2000.

Ahora bien, en este contexto debe decirse que una de las cuestiones pendientes en Francia es la de la legitimidad de los organismos de cooperación municipal, habida cuenta de la composición no electiva de los diversos entes –*communautés*– que pueden instituirse según los casos. Y asimismo está en proceso de integración la aplicación de estas políticas con la de ordenación territorial iniciada con la Ley de 25 de junio de 1999, de orientación para la ordenación y desarrollo sostenible del territorio. Se trata, pues, de una situación de gran interés en la que confluyen instrumentos de descentralización, de coordinación, de cooperación, con políticas de desarrollo local, integración social, concertación económica y ordenación urbana, etc., que en un horizonte inicial del año de 2006 deberán poder ofrecer elementos de valoración sobre la adaptabilidad y utilidad de los instrumentos o, por el contrario, su excesiva rigidez.

También en otros países se desarrollan distintos tipos de intervenciones a favor de la cooperación y asociacionismo municipales y, por tanto, de contención del inframunicipalismo y, aún, de inversión de la dinámica fragmentadora. En especial, *Italia* ofrece algunos ejemplos de políticas decididas en este sentido. Aunque debe decirse que la legislación básica local ya rebajó sus planteamientos iniciales, más incisivos de cara a la fusión de municipios. Como caso emblemático, puede señalarse la política que lleva a cabo la Región Emilia-Romagna, que aprobó la Ley 20/2001, de 8 de febrero, de regulación de las formas asociativas y otras disposiciones en materia de entes locales, con previsión de instrumentos de programación de la gestión asociada de servicios, financiación e incentivos para las fusiones o agregaciones, etc., mereciendo todo ello una valoración por ahora positiva.

3.5.2. El proceso de comarcalización: el caso de Aragón

Por lo que se refiere, ya en España, al nivel comarcal, debe reseñarse en Aragón la creación por ley de las primeras comarcas en desarrollo de las anteriores leyes comarcalizadoras. En concreto, desde que a finales del 2000 se aprobó la Ley de creación de la comarca del Aranda, se han tramitado ya los procedimientos para la creación de veinte comarcas, que en varios casos han concluido ya con la aprobación de la correspondiente ley (Campo de Calatayud, Tarazona, Moncayo, etc.). Puede decirse, por tanto, que el proceso ya está plenamente en marcha. Ello coincide, a su vez, con diversas iniciativas del Gobierno autonómico tendentes a la racionalización de la propia Administración periférica.

En ese contexto, para una mayor funcionalidad de las comarcas se prevé que se les transfiera la gestión en su territorio del Plan provincial de obras y servicios, aunque sea dudosa la corrección técnica de la “transferencia” (R. Salanova). Por otro lado, se han debido arbitrar medidas para engarzar adecuadamente las nuevas comarcas con las preexistentes mancomunidades que en buena medida habían prefigurado ya la voluntad institucional de la comarcalización. Con todo, el contenido competencial sustancial y la financiación efectiva están por definir.

3.5.3. Hacia la revisión del modelo de organización territorial en Cataluña

La insatisfacción por la situación organizativa de la Administración local, en conexión con la necesidad de ajustar su engarce con la estructura territorial de cada comunidad autónoma, se muestra especialmente aguda en Cataluña. En los últimos tiempos apenas se percibe algún pequeño paso muy localizado, como es, por ejemplo, el lento proceso de traspasos de servicios de turismo, agricultura y ganadería y medio ambiente a la comarca del Valle de Arán, dentro de la ejecución de su régimen especial. En cambio, el resto del sistema comarcal y, más en general, la reordenación de la completa organización territorial, queda prácticamente en suspenso durante lo que va de legislatura a la espera del informe que se encarga a una comisión de expertos nombrada por acuerdo de los grupos parlamentarios y del Gobierno.

Las propuestas sugeridas en el Informe de la Comisión, adoptado por unanimidad y entregado en enero del año 2001, se sustentan en criterios como los de autonomía, subsidiariedad y proporcionalidad, asimetría o geometría variable, esto es, la aplicación del principio de diferenciación a

la organización territorial, simplificación de las estructuras públicas, flexibilidad en las relaciones entre entes locales del mismo o distinto nivel y ejecución progresiva y coordinada. Cabe señalar telegráficamente algunas de sus conclusiones.

Entre otros puntos, se propone, en primer lugar, hacer frente al inframunicipalismo, a través de una escala de medidas que incrementan gradualmente su incidencia en la voluntariedad; en segundo lugar, la mejora de la representatividad política, funcionamiento y adecuación territorial de las comarcas, de modo que incremente la efectividad de todos los elementos que habrían de legitimar su mantenimiento; en tercer lugar, se apuesta por la simplificación de las estructuras y niveles de la organización territorial, mediante la refundición de las provincias con las demarcaciones supracomarcas propias de la comunidad autónoma –las regiones o veguerías–, haciendo coincidir ambas instituciones en lugar de hacerlas coexistir, y sugiriendo mecanismos que permitieran aumentar en número de dos las cuatro provincias existentes con la menor distorsión institucional y electoral posible; asimismo, se propone la diversificación del régimen de estas entidades de forma que en su seno, sin multiplicar más instancias, se puedan ofrecer soluciones a las realidades metropolitanas o territoriales específicas de otro tipo; en fin, se incluye como presupuesto imprescindible la reforma de la financiación del sistema local.

Las fuerzas políticas gobernantes, tanto en Cataluña como en el Estado, rechazaron asumir las directrices indicadas, debido, en parte, a la reacción del *lobby* de los municipios rurales y, en parte, al cambio de la situación política general que situaba a CiU en minoría en el Parlamento autonómico, apoyada por el PP que, en cambio, obtendría la mayoría absoluta en las elecciones generales. A pesar de ello, la fuerza de los hechos ha llevado a que se hayan adoptado ya algunas medidas en la línea de lo señalado en el Informe de la Comisión de Expertos.

Así, por un lado, con ocasión de los conflictos políticos y territoriales suscitados por la aprobación del Plan Hidrológico Nacional, las comarcas catalanas del Ebro han ganado la consideración de circunscripción propia de la Administración periférica de la Generalitat, sin tocar la organización provincial de Tarragona en la que se inscriben, además de haberse constituido ya el Consorcio para el Desarrollo Integral del Delta del Ebro previsto en la Ley del Plan Hidrológico, con participación de todos los niveles territoriales implicados, incluida la Administración del Estado.

Por otro lado, las comarcas del Pirineo y el Valle de Arán han sido ya incorporadas como ámbito funcional propio de planificación a los efectos de la legislación de política territorial, tal y como se sugería en el informe de los expertos, descartándose en este caso, por el momento, su configuración como circunscripción administrativa específica.

Contemporáneamente, afloran otras iniciativas, promovidas desde el propio mundo local, dirigidas a articular determinadas zonas del territorio. Así, el Consorcio del Camp de Tarragona apunta hacia una nueva funcionalidad de esta figura organizativa, a la que se le asignan misiones más de concertación, negociación y composición de intereses de las instancias territoriales, económicas y profesionales –por ejemplo, ante el trazado de las diferentes vías de comunicación– que no funciones de gestión de servicios. Tal vez ello es el anticipo de una mayor flexibilización de la organización local, de una tendencia hacia la conexión y relación frente a la mera gestión coordinada.

3.5.4. Todavía la cuestión metropolitana

En el conjunto de cuestiones pendientes en materia de organización territorial y estructura del gobierno local es notorio que continúa sin resolverse de forma definitiva el tema de la solución organizativa y funcional de las áreas metropolitanas. Las reflexiones de expertos, los análisis sectoriales –transportes, urbanismo, infraestructuras, etc.–, las posiciones políticas y los ejemplos comparados ponen de manifiesto la enorme heterogeneidad de situaciones y de opciones posibles (como se pudo comprobar en diversos estudios incluidos en el *Anuario* anterior). La idea de la concertación y flexibilidad, como digo, también toma cuerpo en esta sede, pero sin que ello obste a la persistencia de la necesidad objetiva de un verdadero gobierno metropolitano.

A pesar de ello, lo que se ha producido en los últimos tiempos no pasa de remitir a algunas intervenciones sectoriales en algunas comunidades autónomas. Así, en la Comunidad Valenciana, la Ley 9/2000 crea la Entidad Pública del Transporte Metropolitano, como entidad de Derecho público sujeta a Derecho privado. Se prevé un consejo de administración con representación de los ayuntamientos y del Estado –lo que aproximaría la entidad a un consorcio–, y unos consejos reguladores del taxi y de los servicios regulares, en los que se cuenta con la representación del sector. De manera que se ha descartado la solución de la legislación catalana de crear, por un lado, la entidad metropolitana del transporte como entidad local y,

por otro, hacerla participar, a continuación, en un consorcio, la Agencia para el Transporte Metropolitano (ATM), en el que intervienen, ahora sí, las demás administraciones implicadas. Por su parte, como se ha dicho ya, la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, que había suprimido el Área Metropolitana de L'Horta, ha sido objeto de un conflicto constitucional en defensa de la autonomía local, planteado por los municipios de la extinta área.

En Cataluña, la Ley 12/2000 completó la transferencia de las instalaciones del sistema Ter-Llobregat desde la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos a la Generalitat, a consecuencia de una ley anterior que ya había declarado servicio público de la Generalitat en red única todo el abastecimiento de aguas al área de Barcelona mediante su gestión por una empresa pública de la Administración autonómica.

Más allá del caso de los servicios hidráulicos, la reflexión más general acerca de la revisión del modelo de organización territorial de Cataluña que ha llevado a cabo la Comisión de Expertos antes aludida, dedica su atención a la cuestión metropolitana desde diversos ángulos: por un lado, admitiendo que, además de la realidad ya reconocida antes de ahora del área metropolitana de Barcelona, hay que prestar atención a nuevas expresiones del fenómeno que se están prefigurando ya en otros ámbitos geográficos, como es la zona de Tarragona-Reus, etc. Por otro lado, señalando la conveniencia de no multiplicar más niveles organizativos a sobreponer en las áreas metropolitanas, tratando de aprovechar los niveles existentes, según la dimensión territorial de cada caso –comarca o provincia– y dotarles de la especificidad necesaria para proyectar sobre el ámbito del área metropolitana una organización interna *ad hoc* y unas funciones peculiares, que no se proyectarían, en cambio, sobre el resto del territorio comarcal o provincial. Geometría variable, pues, en la línea de una indicación más general en este sentido que ya adelanté en otra ocasión.⁷

En otras comunidades autónomas aparece también en la agenda la cuestión metropolitana. Así, en Andalucía el debate político general pone sobre la mesa una vez más la necesidad de afrontar las varias realidades de este tipo presentes en su territorio, especialmente el campo de Gibraltar. En Madrid sigue sin resolverse el tema del régimen especial de capitalidad. En este contexto, una eventual ley estatal de grandes ciudades no queda

7. "La evolución del gobierno local en España: De los 'nuevos principios' a la 'geometría variable'", en *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, ahora en el capítulo 2 de este libro.

descartada del todo, pero no llega a prosperar efectivamente y, por lo demás, genera rechazos por parte de quienes ven en ello la pérdida de especificidad de casos singulares, como sería, por ejemplo, la oportunidad de elaborar el “complemento estatal” a la Carta Municipal de Barcelona.

3.5.5. La nueva ordenación institucional de los *consells insulars* en las Islas Baleares

Una de las novedades más interesante desde el punto de vista institucional la aporta la Comunidad de las Islas Baleares, con la aprobación de la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de *consells insulars*. La misma significa un paso importante en la reordenación de la estructuración interna de la comunidad autónoma y al mismo tiempo de adecuación de la organización territorial local, y vale la pena detenerse un poco en ella, dando continuidad a los análisis efectuados en años anteriores sobre esta cuestión.

La Ley plantea nuevamente el tema de la naturaleza de los *consells*, que son simultáneamente entes locales e instituciones propias de la comunidad autónoma según el artículo 4 de la Ley, y de esta naturaleza llamémosle *híbrida* deriva una compleja modulación de su régimen jurídico. Las especificidades de los *consells* son tantas, empezando por estar compuestos por los diputados del Parlamento balear elegidos en cada isla, que no pueden ser calificados como entes locales *comunes*, sino especiales, verdadero reflejo de un hecho diferencial de origen constitucional y naturaleza estatutaria.

El Estado impugna la Ley de *consells insulars* porque crea un órgano ejecutivo tipo “gobierno” no directamente elegido, ni “representativo”, y entiende que en este sentido es contrario al artículo 23 de la CE, así como a la LBRL, en la medida en que su artículo 41.3 establece que los *consells insulars* se regularán, en cuanto a su organización y funcionamiento, según lo dispuesto para las diputaciones provinciales; y en cuanto a las competencias, según la LBRL y el Estatuto de autonomía.

Pero esta norma de la LBRL debe interpretarse de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad. Y en este sentido, por un lado hay que considerar que el artículo 141.4 de la CE distingue, en lugar de asimilar, los *consells* y cabildos de las diputaciones; por su parte, el artículo 18 del Estatuto de autonomía dispone que los *consells* se constituyen en los términos y con las competencias que resulten de la Constitución y del Estatuto, y así se le atribuyen no sólo competencias de naturaleza local sino transferidas desde la comunidad autónoma.

Cabe destacar dos importantes temas que aparecen en esta situación. Por un lado, la cuestión de la *primacía* del Estatuto frente a la Ley de bases de régimen local, la cual debe admitir o en todo caso respetar las disposiciones estatutarias, según dijo ya la STC 109/1998, de 21 de mayo, sobre el PUOS de Cataluña: inaplicación de lo básico cuando así resulte de lo dispuesto expresa e inequívocamente por el Estatuto de una comunidad autónoma como una característica específica de la misma, lo que ya había sido dicho, por lo demás, en la STC 27/1987, diputaciones valencianas. No empece en absoluto a la noción de bases como régimen jurídico básico aplicable a todas las comunidades autónomas que junto a él coexistan situaciones particulares, excepciones que precisan de habilitación constitucional o de específico anclaje estatutario. Éste es el caso del Estatuto balear.

En segundo lugar, se plantea de nuevo, como aquí se ha dicho en anteriores años, la aceptación de que forma parte de las bases del sistema local el que exista una diferenciación, una heterogeneidad de regímenes. Y ahí está el ejemplo de la modificación de la disposición adicional 6 de la LBRL por la Ley 11/1999 para abrir el paso a las mayores especialidades orgánicas de Madrid y Barcelona, incluso, en el caso de Barcelona, sin que existiera una específica exigencia estatutaria.

En definitiva, la cuestión planteada es un buen banco de pruebas para calibrar la aceptación de la evolución conceptual que se está produciendo sobre la organización territorial local dentro de la estructura autonómica del Estado.

La primera respuesta que se ha obtenido ha sido el auto del Tribunal Constitucional de 22 de mayo de 2001, por el cual se ha levantado la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados. La presunción de legitimidad de la Ley impugnada, dice el Tribunal Constitucional, ha de prevalecer sobre los eventuales perjuicios alegados por el Estado que se producirían de levantar la suspensión. La eventual invalidez de las resoluciones adoptadas por los nuevos órganos de los *consells*, de carácter no representativo, serían, según la Ley, en todo caso recurribles ante los órganos representativos. De modo que los alegados perjuicios, de carácter económico –responsabilidad patrimonial derivada de actos nulos–, quedarían modulados por esta circunstancia. Y tampoco el resto de situaciones contempladas –secretario, régimen de la cuestión de confianza, convocatorias extraordinarias, etc.– justifican, a los ojos del Tribunal Constitucional, mantener la suspensión de la Ley.

Naturalmente, sin prejuzgar la decisión final que en su día pueda adoptar el Tribunal Constitucional, lo cierto es que el levantamiento de la suspensión de la Ley de *consells insulars* significa en la praxis política e institucional un paso de gran importancia: presunción de legitimidad de la ley autonómica, en este caso, reguladora de una singularidad estructural propia, que permite diseñar el sistema de gobierno local del territorio según las orientaciones directas derivadas del propio Estatuto, sin que la intervención de la LBRL, de tendencia uniformizadora, sea capaz de mediatizar significativamente aquella concepción.

3.5.6. La reforma del régimen local en Gran Bretaña

Como ya se ha señalado, no sólo en España, sino en todos los países europeos, se producen avances en la ordenación del gobierno local. En efecto, siguiendo las indicaciones de los correspondientes libros blancos elaborados en 1998 y 1999, en *Gran Bretaña* ha sido aprobada la *Local Government Act 2000*. Se añade esta importante reforma a las anteriores relativas a la reorganización del Gran Londres y a la *devolution* a Escocia y Gales, a las que se ha aludido en ocasiones anteriores, y la misma alcanza a tres objetivos principales: incrementar la intervención local en la planificación estratégica para el desarrollo, con capacidad interventora y de concertación en los ámbitos social, económico y ambiental; modernizar la forma de gobierno de los municipios y sus estructuras democráticas, sobre la base de que éstos decidan entre las fórmulas ofrecidas por la Ley; y la adopción de estándares o códigos de conducta para los políticos y los funcionarios locales.

La línea de fondo en que se sustenta la Ley es, en efecto, aumentar la proximidad entre el poder público y el ciudadano, al tiempo que se quiere potenciar el liderazgo del ejecutivo local sin merma del elemento de control democrático, y para ello se propone la posibilidad de optar por la elección directa del alcalde, que contará o bien con un gobierno *-cabinet-* nombrado por él mismo, o bien con un *city manager* nombrado por el consejo municipal; o bien, el consejo municipal presidido por el alcalde elige a un presidente del ejecutivo que puede ser revocado por el mismo. Las virtualidades de cada uno de los sistemas de gobierno están aún por explorar, pero la tendencia más o menos general muestra una clara separación entre la orientación del Gobierno laborista y de la propia ciudadanía, favorables a los sistemas de elección directa del alcalde, incluso con apoyos referendarios para esta opción, frente a la posición mayo-

ritaria de la propia clase política local, inclinada a conservar el poder en los consejos municipales.

A la espera de poder valorar las líneas de desarrollo que se perfilen con mayor nitidez, es ya de interés para el discurso político e institucional español, por un lado, el abanico de soluciones ofrecidas por el legislador inglés, entre las que destacan las que incluyen la elección directa del alcalde, reafirmando así la ya realizada del alcalde del Gran Londres, Ken Livingstone, en mayo de 2000. Por otro lado, puede retenerse el dato mismo de la decisión del legislador de reconocer la capacidad de autoorganización política a las propias comunidades locales, hasta el punto de ser éstas las que decidan en última instancia la forma de gobierno propia.

* * *

Se comprueba en todo el arco europeo que la ordenación y atención hacia las instituciones del gobierno local están en pleno movimiento. En el panorama español tienen lugar asimismo pequeños pasos en distintos ámbitos, que denotan cuando menos que la cuestión no está olvidada. Pero es cierto que no se encuentra todavía una formulación nítida y efectiva de las claves políticas del desarrollo cualitativo de la Administración local como poder público básico de proximidad y universal.

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

