

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Marco general: "eppur non si muove"

La impresión general que se obtiene del análisis de la incidencia de la actividad autonómica en la Administración local durante el último año resulta de un interés muy relativo, no habiéndose registrado inflexiones importantes en la tónica general de falta de atención hacia las corporaciones locales.

A nivel nacional, el movimiento municipalista encuadrado en la FEMP recupera formalmente la dinámica de elaboración del Pacto Local que había quedado prácticamente parada desde las últimas elecciones locales y los consiguientes cambios en los órganos directivos de la FEMP. Ahora bien, esta recuperación es, diríase, mínima. El 21 de mayo el Ministro de las Administraciones públicas del nuevo Gobierno y la Presidenta de la FEMP, la alcaldesa de Valencia, acuerdan reiniciar el proceso de elaboración del Pacto Local, fruto de lo cual es el documento denominado "Bases para el Pacto Local", aprobado por la ejecutiva de las FEMP el 24 de septiembre de 1996.

El contenido de dicho documento, no obstante, es muy heterogéneo, y en realidad recoge en parte elaboraciones anteriores y añade algunas declaraciones de intenciones sin articulación efectiva alguna. Así, frente a la idea de "Administración única" referida a las Comunidades Autónomas, se atribuye a la Administración local el carácter de "Administración ordinaria o común" en el Estado autonómico, para luego enunciar un listado de sectores en los que se propone determinadas atribuciones competenciales a los ayuntamientos. Debe señalarse una cierta recuperación que se observa del escalón provincial, dentro del discurso global sobre las estructuras locales. Y, sobretodo, que gran parte de las competencias que se entienden susceptibles de atribución a los municipios corresponden a la competencia de las Comunidades Autónomas, por lo que queda claro que, si se pretende algo más que la declaración de principios, los interlocutores válidos en la discusión del Pacto local no pueden limitarse al Gobierno central, sino que debe incluir a todas las fuerzas políticas y gobiernos autonómicos.

Celebradas elecciones autonómicas el año anterior, es lógico que los nuevos Gobiernos afiancen su posición, más aún en pleno período de asunción de nuevas competencias, y por consiguiente que la atención se centre en la organización de sus propios aparatos y en la gestión de sus competencias, sin necesidad alguna de pensar seriamente en una redistribución de las mismas hacia aquella "Administración ordinaria o común" que es la local.

La verdad es que si hace algunos años habíamos podido referirnos a la movi-

lización del mundo local como la “rebelión de la cenicienta”, acaso debamos conformarnos en esta ocasión con asumir el sueño aletargado de la bella durmiente.

La reforma de los Estatutos

De las dos reformas producidas durante este año, la del Estatuto de Aragón no aporta grandes innovaciones en materia de la organización territorial de la Comunidad Autónoma y de la relación entre el sistema autonómico y el local. Esencialmente, el nuevo artículo 44 representa una simplificación de la regulación anterior sobre las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales, aunque sí se consolida, por lo demás, la competencia normativa autonómica en la materia de régimen local.

La reforma del Estatuto de Canarias, en cambio, refuerza notablemente la posición institucional de las Islas y de los Cabildos. Estos últimos acaban por reunir la doble condición de órganos de gobierno, administración y representación de las islas, por un lado, y por otro, de instituciones de la Comunidad, en cuya virtud ejercerán cualquier competencia que ésta no desarrolle a través de órganos administrativos propios. Con todo, la comprensión cabal del alcance que puede llegar a tener esa configuración no es sencilla, puesto que frente a una mayor integración orgánica de los cabildos con la Administración de la Comunidad Autónoma puede chocar su papel como órgano de la isla, con sus intereses propios.

Regulaciones en materia de régimen local

Bien pocas son las normas que cabe incluir en la regulación de régimen local. Entre ellas, cabe citar, en Cataluña, el Decreto 294/1996, de 23 de julio, por el que se aprueba el *reglamento de consultas populares municipales*, cuya preparación se vió favorecida por la celebración de un referéndum significativo en el municipio de Palamós en contra de una modificación del Plan de Ordenación urbana que habría de permitir la urbanización de un paraje protegido de la Costa Brava. El reglamento regula la iniciativa de la corporación municipal y de un determinado número de vecinos, y se acotan las materias que pueden ser objeto de consulta, definiendo lo que debe entenderse por “asuntos de carácter local” a que la ley se refiere. También en Cataluña se aprueba el Reglamento de entidades asociativas de entidades locales, que establece el régimen de las asociaciones y federaciones representativas del mundo local, no tratando, pues, de las mancomunidades o consorcios de municipios.

Cabe señalar, por otra parte, los infructuosos intentos de impulsar, en Madrid, una Ley de Capitalidad, que entre otros aspectos reconozca mayores competencias urbanísticas, y de elaborar, en Cataluña, la Carta Municipal de Barcelona, cuya iniciativa corresponde al propio Ayuntamiento, y en cuyo seno aflora y desaparece, como el Guadiana, el proceso de elaboración. Solo iniciado ya el año 1997 se ha producido de nuevo algún avance en este proceso, avance

que tal vez ofrece mayores posibilidades de mantenerse. Destaca el dato de tender hacia la constitución de múltiples consorcios entre la Generalidad y el Ayuntamiento para intervenir en materias comunes en lugar de prever la delegación de competencias como mecanismo ordinario de relación.

Por su parte, puede anunciarse que en Galicia, a finales de año, se presenta el proyecto de Ley de *Administración local de Galicia*, sobre cuyo contenido deberá pronunciarse previsiblemente el Informe del año próximo. También en esta Comunidad Autónoma se producen, por otra parte, tensiones acerca de una eventual regulación de capitalidad referida a Santiago de Compostela

En cuanto a la legislación estatal que afecta al régimen local, debe señalarse, por un lado, la modificación de la LBRL en materia de la elaboración automática del padrón, mediante Ley 4/1996, de 10 de enero, y la normativa de desarrollo que ha dictado el Estado. Y por otro lado, la incidencia del R. Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales. Concretamente, en relación con la primera de dichas materias, se atribuye al Alcalde la competencia de aprobación inicial de determinados instrumentos urbanísticos, que se sustraerían al conocimiento del pleno del ayuntamiento en esta fase, aunque se suscitan dudas acerca del alcance exacto de la modificación efectuada, que se justifica en aras a una mayor agilización de los procesos urbanizadores.

El nivel intermedio comarcal

Siendo Cataluña la Comunidad que desde hace casi diez años tiene establecida su organización comarcal, no se produce, sin embargo, ninguna iniciativa relevante que incremente el papel ni el vigor de estas entidades, cuya financiación sigue dependiendo de la dinámica subvencional de la propia Generalidad. Las novedades vienen de otras Comunidades Autónomas.

Así, en Galicia se aprueba la Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal. Con ella se pone en marcha todo un proceso de división territorial, cuya concreción se atribuye al Gobierno, y que parte de una propuesta de creación de cuarenta y nueve comarcas. La perspectiva es la del desarrollo económico local, más que la articulación de un ente intermedio fuerte con funciones de Administración local. Por ello, la ley se legitima en la competencia autonómica en materia de promoción del desarrollo comunitario y de fomento y planificación de la actividad económica en Galicia, y regula esencialmente la planificación comarcal que permita integrar el desarrollo económico y la ordenación del territorio, así como la coordinación interadministrativa y de inversiones públicas.

Por su lado, en Aragón, siguiendo el proceso iniciado por la Ley de comarcalización de 1993, se aprueba la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de delimitación comarcal, que establece las 33 circunscripciones en las cuales debe producirse la iniciativa comarcal, sin perjuicio de permitir iniciativas que comprendan espacios superiores. Parece que no se han suscitado más oposiciones significativas que las de los municipios de "la Franja" del Ribagorza limítrofe con Cataluña, cuya identidad propia queda diluida en un ámbito territorial mayor.

En definitiva, parece que se confirma el dato de que la necesidad de reestructuración orgánica del sistema municipal, debido a su fragmentación y debilidad, es lo que suscita las principales intervenciones legislativas autonómicas, que proceden a la predisposición de mecanismos complementarios como son los de carácter comarcal.

Normativa sectorial

No es posible resumir las numerosas disposiciones que de una u otra forma afectan al ámbito local en lo tocante a la regulación sectorial y a la incidencia sobre su contenido competencial. Indiquemos, a grandes rasgos, que la normativa estatal y autonómica —p. ej: Galicia, Castilla y León, Andalucía, Asturias, etc.—, en materia de *comercio*, con las leyes sobre equipamientos comerciales y grandes superficies, constituye uno de los ámbitos con mayor incidencia en las competencias locales, en la medida que se inserta una licencia autonómica específica junto a la típicamente local con proyección sobre un sector económico de gran trascendencia.

Otro sector de interés se encuadra por las normas sobre *televisiones locales* por ondas terrestres que han dictado varias Comunidades Autónomas, como Cataluña y Navarra, pero se trata de una normativa que está sujeta, no obstante, a los vaivenes de la proyectada modificación de la legislación estatal en materia de televisión que le da cobertura.

De entre la legislación estatal que también ha incidido en las competencias locales podemos destacar los Decretos-leyes liberalizadores emanados por el nuevo Gobierno del Partido Popular. Así, el art. 22 del R.Decreto-Ley 7/1996, liberaliza los *servicios mortuorios*, antes reservados a los municipios en virtud del artículo 86 LBRL, que queda modificado; liberalización que, lógicamente, ha generado ya varias iniciativas reguladoras del sector por parte de algunas Comunidades Autónomas y también por medio de ordenanzas municipales. Por su parte, en materia de *suelo y urbanismo*, debemos recordar el antes citado R.Decreto-Ley 5/1996, que modifica el régimen del suelo urbanizable y las cesiones obligatorias en suelo urbano. En fin, la Ley “de acompañamiento” a los presupuestos del Estado para 1997 incluye diversas medidas en materia de infraestructuras ferroviarias y aeroportuarias que, especialmente estas últimas, pueden incidir en un ámbito de intervención típicamente municipal como es el urbano afectando a las competencias municipales.

Relaciones interadministrativas

En lo que atañe a las relaciones de *cooperación* entre las Comunidades Autónomas y los entes locales, puede señalarse, en Cantabria, el Decreto regulador de la asistencia letrada de la Diputación Regional a las entidades locales para su defensa en juicio, que recoge un función «provincial» típica que se efectúa en aplicación de art. 36 LBRL y 31 Estatuto de Autonomía.

En cuanto a la cooperación “ascendente”, en el País vasco subsiste, en cam-

bio, el contencioso soterrado entre las Diputaciones Forales —y los órganos del PNV— en la discusión del proyecto de Ley de determinación de las aportaciones de las Diputaciones forales para la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma. En otro sentido, la cooperación municipal hacia entes superiores se produce mediante su prestación a intervenir como “ventanilla única” de la Administración estatal, mediante la firma de los correspondientes convenios previstos en la Ley 30/1992, o de la Administración autonómica.

Por su parte, las relaciones de *colaboración* encuentran un significativo ejemplo en el Decreto de Extremadura de creación de la Comisión de colaboración entre la Junta de Extremadura y la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura, de carácter paritario.

Naturalmente, más problemática resulta la previsión de mecanismos de *coordinación* por parte de las Comunidades Autónomas sobre las Administraciones locales. Señalemos algunos casos.

Así, por una parte, se encuentra la Ley de Galicia 6/1996, de 9 de julio, de coordinación de los servicios de transportes urbanos e interurbanos por carretera. Esta ley plantea algunos problemas acerca de la eventual afectación a la autonomía municipal, puesto que su mismo objeto incide de lleno en un ámbito competencial propio de las administraciones municipales. Y ello se puso de manifiesto en la oposición que se suscitó durante su tramitación parlamentaria. También en Galicia se han aprobado varios decretos en materia de homogeneización de las policías locales.

Por su parte, la Comunidad Valenciana ha dictado varios decretos en materia de transporte metropolitano del Área de Valencia, con la creación de la Comisión del Plan, así como ha abordado también la regulación de los órganos urbanísticos con competencias sobre el planeamiento municipal, normas todas ellas que inciden en el ejercicio de las competencias locales.

Señalamos también la práctica iniciada en la Comunidad de Madrid de articular una serie de Planes de actuación de la Administración autonómica que incide notablemente en la posición de los ayuntamientos de la región, que se ven afectados o sometidos a las directrices de los mismos y, por tanto, sujetos a las funciones coordinadoras de los mismos. Algunos de ellos, de contenido inversor o subvencionador no plantean tantos problemas, pero sí, tal vez, el Plan Regional de Estrategia Territorial, que deberá ajustarse a lo previsto en la Ley del Suelo de la Comunidad, así como a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley de Bases de Régimen Local para la coordinación de competencias locales.

Procesos de descentralización

Ya se ha indicado la escasa entidad que cabe atribuir a las tentativas de redistribuir las competencias de las Comunidades Autónomas hacia el escalón local. Únicamente, como se verá, algunos supuestos específicos rompen esta tónica general.

En el País Vasco se reiteran las declaraciones de años anteriores, en línea con lo señalado por el Informe CORAME, acerca de facilitar la reorganización de las

delegaciones territoriales de la Administración autonómica, en vistas a procesos de descentralización hacia las Diputaciones forales y los Ayuntamientos, pero lo cierto es que no se producen avances efectivos de cierta entidad.

En Galicia, en cambio, se registra la creación de las comisiones mixtas con las Corporaciones locales para el traspaso de equipamientos adscritos a la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, descentralización sectorial en materia de servicios sociales, especialmente, que ya cuenta con algún precedente, tal vez el único de cierta entidad, en Cataluña.

Por su parte, en Castilla y León debe destacarse el proceso de delegación —que no atribución como propias— de competencias en materia de promoción del deporte e instalaciones deportivas, en favor, según los casos, de municipios de más de 20.000 habitantes, de determinadas diputaciones provinciales o de determinadas capitales de provincia.

Mucho más significativa, en cambio, es la confirmación de los niveles insulares —consejos y cabildos— como factores más sólidos de una dinámica descentralizadora en las respectivas Comunidades Autónomas. Tal vez sean estos niveles, —ni diputaciones ni comarcas, ni mucho menos los municipios de pequeñas dimensiones— los que ofrezcan las condiciones objetivas para dar contenido al concepto de “Administración ordinaria o común” antes aludido.

En efecto, en las Islas Baleares continua el proceso de descentralización en favor de los Consejos insulares, según lo dispuesto en el art. 39 del Estatuto. En este período se produce la Ley 3/1996, de 29 de noviembre, que transfiere a los consejos insulares —menos al de Mallorca— competencias ejecutivas y de gestión en materia de fomento, promoción y ordenación del turismo, ámbito de evidente trascendencia, aunque se acota por el hecho de reservarse el Gobierno la potestad reglamentaria. Se reitera así la cuestión ya suscitada en otras ocasiones acerca de si el contenido de las funciones ejecutivas a transferir a los Consejos insulares debe incluir la potestad de dictar normas, discusión en parte análoga a la que se ha planteado acerca del alcance funcional del art. 150.2 CE.

Por lo que se refiere a las Islas Canarias, ya se ha señalado más arriba de qué manera la reforma del Estatuto incide sobre la posición de los cabildos en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma. Además de lo ya observado allí, acerca del carácter de institución propia de la Comunidad Autónoma, recordemos aquí, por un lado, que la nueva redacción estatutaria posibilita utilizar tanto la delegación como la encomienda como modos de asignación de competencias a los cabildos, además de las transferencias. Por otro lado, se instrumenta de manera más reforzada la participación de los cabildos en la tramitación de los proyectos de ley que puedan afectarlos, incluso por la vía de la creación dentro del Parlamento de una Comisión General de Cabildos Insulares, a regular por el reglamento de la Cámara y que por su denominación y función de articulación de los entes territoriales evoca la Comisión General de las Comunidades Autónomas creada en el Senado.

Esto último abre una perspectiva interesante a la que habrá que prestar atención cada vez mayor, en la medida que la notoria insuficiencia de los mecanismos de garantía jurisdiccional de la autonomía local frente al legislador obliga a extremar la búsqueda de instituciones complementarias de significado garantista,

como puede ser, en efecto, la participación de los entes locales en los procedimientos legislativos, según se desarrolla con normalidad en otros ámbitos europeos.

En fin, la reforma estatutaria permite incorporar a los ayuntamientos, por delegación o por encomienda, al ejercicio de competencias autonómicas.

De todas formas, esta reforma estatutaria se aprueba por las Cortes con posterioridad a la aprobación de la Ley 4/1996, de 5 de noviembre, que, modificando parcialmente la de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias, refuerza ya la posición de los cabildos en relación a los proyectos de ley y de decretos de transferencia o delegación de competencias, mediante la intervención incluso de comisiones paritarias gobierno-cabildos.

Recordemos en este apartado, por último, lo que ya se ha dicho más arriba sobre los intentos de obtener la descentralización de ciertas competencias en favor de las grandes capitales, por la vía de la legislación especial, intentos cuyos frutos todavía no se han concretado y que tal vez acaben por dar lugar a un sistema de Administración mixta más que de Administración indirecta o descentralizada.

Financiación de los entes locales

El punto más negro de la situación de los entes locales, al que ni se alude en las "Bases para el Pacto Local" citadas más arriba, cuenta con escasas novedades en la actividad autonómica. Por citar algunas, recordemos la nueva regulación del Fondo regional de Ayuda a los municipios de Castilla-La Mancha, con modificación de los baremos utilizados, así como aprobación del Plan Regional de Cooperación Municipal para el cuatrienio 1996-1999; en Aragón, la regulación del Fondo autonómico de inversiones municipales, que permite integrar en el futuro a los Planes provinciales de obras y servicios. En Canarias no se ha llegado a presentar el proyecto de ley de cooperación local instado desde hace tiempo.

Por su parte, en Extremadura, siguiendo la tónica de años anteriores, se detecta una amplia actividad convencional con los ayuntamientos para financiar planes de todo tipo, que obedece en parte al apoyo del PP a los presupuestos de la Comunidad.

Por último, citemos la STC 171/1996, de 30 de octubre, que admite que la Comunidad Autónoma, en este caso Galicia, puede adoptar medidas concretas de ponderación para realizar la distribución del Fondo Nacional de Cooperación Municipal entre los ayuntamientos de su territorio, pero, en aplicación de la anterior doctrina sentada en la STC 96/1990, sin poder infringir, alterar ni desarrollar los criterios establecidos por el Estado.