

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Marco general: del Pacto Local al «desarrollo del gobierno local»

A lo largo de 1997 se ha notado un cierto movimiento en la dinámica de desarrollo del Pacto local, dinámica que, como hemos comentado en años anteriores, asemeja a un verdadero Guadiana en nuestro paisaje institucional. Impulsada desde hace años por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) una política de llegar a un gran acuerdo por la descentralización de funciones en los ayuntamientos, en los últimos tiempos se han producido algunos datos que pueden indicar una voluntad de avance. En concreto, debemos aludir a la respuesta que ha hallado en las instancias gubernamentales la dinámica del pacto local recuperada por la FEMP, que se había concretado en el documento de «Bases para el pacto local» aprobado por la ejecutiva de la FEMP el 24 de septiembre de 1996.

El día 5 de mayo de 1997 tuvo lugar una importante sesión informativa en la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado, en la que se produjo la comparecencia de la Presidenta de la Federación de municipios y provincias, la alcaldesa de Valencia Rita Barberá, y del Presidente del Comité de las Regiones de la Unión Europea, el entonces alcalde de Barcelona Pascual Maragall, al objeto de informar sobre la situación actual, necesidades y perspectivas de las Corporaciones Locales en el marco del Estado de las Autonomías y en el proceso de construcción de la Unión Europea.

La comparecencia fue solicitada por el Grupo Parlamentario Socialista, con la intención, en palabras de su representante, Sr. Armet, de «abrir el Senado al mundo local... que constituye, por su especificidad, por su fuerza, por su tradición, un elemento consustancial al planteamiento territorial en España». Intervinieron en la sesión varios consejeros y vicepresidentes de Comunidades Autónomas presentes en la sesión, de modo que se produjo una confluencia realmente positiva desde el punto de vista de la representatividad y de la responsabilidad acerca de las relaciones entre el Estado autonómico y la Administración local.

En cuanto al contenido sustantivo de la sesión, tanto de los discursos de los comparecientes como del resto de las intervenciones, se puso de manifiesto, por un lado, la convergencia de intereses, no unánime, en la conclusión de un gran Acuerdo Político que permita implicar también a las Comunidades Autónomas en la delimitación de las competencias a asignar a los entes locales, así como la necesidad de reformar profundamente el sistema de financiación local para hacer efectivo, cuando menos, el principio de suficiencia financiera, para lo que se invocó insistentemente a las Comunidades Autónomas para que actúen a través de sus fondos propios de cooperación local. El Pacto local debería contemplar, pues, la financiación de las haciendas locales, la cual debería tener en cuenta, ade-

más, los «hechos diferenciales» de la organización territorial de las distintas Comunidades Autónomas, con alusión especial a la estructura comarcal catalana que no encuentra reconocimiento en la Ley de haciendas locales.

Por otro lado, fueron varias las propuestas de incrementar la presencia del mundo local en los órganos estatales, como la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, recién regulada por la Ley 2/1997, de 13 de marzo, y, sobre todo, en el propio Senado, aludiéndose incluso, en algunos momentos, a la toma en consideración de esta necesidad por parte de la ponencia especial que está elaborando la propuesta de reforma constitucional del Senado. No es cuestión ahora de extenderse en esta posibilidad, que puede revestir múltiples formulaciones, pero lo cierto es que no es ajena a la experiencia comparada –véanse las recientes reformas en Austria y en Italia citadas más arriba– la previsión de mecanismos procedimentales y orgánicos que facilitan la participación de los entes locales en la toma de decisiones por parte de los órganos generales del Estado.

Junto a lo anterior, por la presidenta de la FEMP se concretó la demanda de articular un recurso en defensa de la autonomía local –recurso «en interés local»– ante el Tribunal Constitucional, sugiriendo la creación de un procedimiento específico que no requiera reforma del art. 161 de la Constitución, sino únicamente de la LOTC. Esta demanda, reclamada ya de antiguo, no habría de caer en saco roto, como se verá.

Por lo demás, se reiteró la exigencia ineludible de potenciar el Comité de las Regiones, al que se llegó a denominar «el gran fracasado de Maastricht» –aunque un mes después, en Amsterdam se consiguiera ampliar el ámbito de las consultas preceptivas al Comité– insistiendo con ello en el sentido de la moción aprobada por el propio Senado el 19 de marzo con ocasión del debate sobre el Estado de las Autonomías.

A primeros de junio de 1997 el Ministro de las Administraciones públicas, Mariano Rajoy, ha presentado a la FEMP unas «Bases para la negociación del acuerdo para el desarrollo del gobierno local», cuyas principales características son las siguientes: en primer lugar se distinguen tres ámbitos de acuerdo que presentan exigencias distintas: a) materias que son descentralizables y en las que puede intervenir el Estado en virtud de títulos competenciales sectoriales; b) cuestiones cuya competencia corresponde al Estado y que afectan a elementos básicos de la organización territorial del Estado; c) acuerdos sobre materias y funciones cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, se señalan actores distintos para cada ámbito de acuerdos, puesto que se entiende que las responsabilidades son deslindables. Así, para las materias de competencia estatal –circulación, empleo, protección ciudadana, educación, medio ambiente, etc.–, el acuerdo deberá incluir al Gobierno y a los partidos políticos, así como a la FEMP. Y entre los partidos con representación en las Comunidades Autónomas deberán acordarse las cuestiones de competencia autonómica, para que sean ellos quienes lo trasladen a sus respectivas instituciones, lo que a primera vista puede resultar coherente con la idea de respeto al ámbito de exclusiva decisión autonómica, aunque es de temer –más bien, parece inevitable– que será aquí donde menos se profundice en la descentralización local.

Y para aquellos aspectos de competencia estatal que afectan a las bases de la organización territorial del Estado, el acuerdo debería incluir a todas las partes citadas –gobierno, partidos políticos y FEMP– más una participación cualificada de las Comunidades Autónomas a través de la Comisión general de las Comunidades Autónomas del Senado, habida cuenta del especial consenso que requieren estas materias.

Respecto de este último aspecto señalemos, por una parte, que se incluyen en este ámbito cuestiones tales como el refuerzo de la gobernabilidad y la adopción de medidas contra el transfuguismo político, con posible inclusión de la cuestión de confianza por parte del alcalde, la revisión de la distribución de competencias entre los órganos municipales de gobierno, así como de algunos procedimientos específicamente locales.

Y, de modo singular, se incluye en el pacto local la defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, mediante el establecimiento de un posible recurso de «amparo de la autonomía local». Puede ser éste, sin duda, uno de los aspectos más visibles, aunque también de los más delicados, en que se muestre un adelanto concreto en el desarrollo del gobierno local, teniendo en cuenta, por otra parte, que serán las leyes de las Comunidades Autónomas las primeras en verse afectadas por un eventual recurso en defensa de la autonomía local.

La instrumentación más realista de este mecanismo constitucional, mediando reforma de la LOTC, pasaría por introducir un recurso constitucional de protección de la autonomía local articulado a partir de los actos de aplicación de leyes a las que se imputa la vulneración de la autonomía local. Se trataría de conjugar la protección subjetiva de los titulares de la autonomía local –la legitimación de los entes locales que ahora no tienen– con la necesidad de evitar una eventual reacción en masa, y en vía directa ante el Tribunal Constitucional, por parte de los entes locales. La creación de un recurso contencioso-administrativo especial, como vía previa antes de acudir al Tribunal Constitucional, podría funcionar eficazmente como mecanismo de atemperación.

Los acuerdos no parecen sencillos y, en el aspecto concreto de la protección constitucional de la autonomía local, debe hallarse un medio de reforzar la intervención de las Comunidades Autónomas, puesto que serán, como se ha dicho, las primeras afectadas. En este sentido deben explorarse las posibilidades que cabe extraer de la existencia de instituciones propias de garantía y control –los Consejos consultivos– como instrumentos de garantía preventiva de la autonomía local.

Administración local, Administración única y Administración común

En cualquier caso, todo ese marco general de previsiones de actuación debe conjugarse con el proceso que se sigue en paralelo, y ese sí que se plasma ya en un proyecto de reforma de la Administración general del Estado que ha desembocado en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

Tiene su importancia esta coincidencia por varios motivos: por una lado, en

el pacto de gobernabilidad entre el PP y CiU se incluyen expresamente algunos extremos de la necesaria reforma de la Administración periférica estatal, como la reconversión de los gobernadores civiles en subdelegados del gobierno, para reforzar el papel de las Comunidades Autónomas como Administración única y evitar duplicidades, pero no se habla para nada del papel de la Administración local. Y por otro lado, la propia LOFAGE se imbuve de toda la filosofía de la Administración única pero para asimilarla a la idea de Administración «común», que en cambio es atribuida por el documento del Pacto local a la Administración local; de manera que, según se lee en la Exposición de Motivos de la LOFAGE «resulta conveniente introducir en esta Ley el objetivo de la Administración única o común de forma que el protagonismo administrativo en el territorio autonómico lo tenga la Administración autonómica».

Por otro lado, al regular las competencias de los delegados del gobierno y de los subdelegados, se insiste en la función de promover la colaboración con las entidades locales, en particular en relación a los programas de financiación estatal, pero siempre «en el marco de las necesarias relaciones de cooperación con la respectiva Comunidad Autónoma». Confirmado el carácter «bifronte» de la Administración local, parece no obstante que se quieren limitar en parte sus efectos, implicando en cierto modo a las Comunidades Autónomas incluso en las relaciones entre el Estado y la Administración local.

Difícil articulación triangular, pues, en la que, una vez más, la prioridad de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas pospone la correcta inserción del nivel de gobierno local en el conjunto del sistema institucional.

Regulaciones en materia de régimen local

Entre las regulaciones autonómicas de carácter general, destaca sin duda la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia. Ya en la Exposición de Motivos se aduce el principio de subsidiariedad y el de mayor proximidad como hilos conductores de la nueva legislación, incluso para justificar las competencias de las Diputaciones, todo ello en el marco de la propuesta de Administración única. En lo estructural, la ley desincentiva la fragmentación municipal y potencia, en cambio, las formas asociativas y consorciales de los municipios como medios idóneos y flexibles para prestar aquellos servicios que exceden la capacidad municipal. Por contra, la comarca se mantiene «congelada», puesto que continua como simple delimitación territorial a efectos de planificación, según la Ley 7/1996 de Desarrollo comarcal, pero sin estar dotada de personalidad jurídica propia. Según se dice en la Exposición de motivos, «el coste económico y la duplicidad de funciones que ello supondría, así como la experiencia de otras Comunidades Autónomas, recomiendan retrasar la creación de nuevas Administraciones públicas en nuestro país».

Es de señalar que en el debate de la ley, uno de los temas que más afloró fue la cuestión del transfuguismo político en el ámbito municipal, fenómeno que suscita también interés, como se ha señalado, en el contexto del «Pacto local» a nivel estatal, pero de cuya dimensión como patología sería del sistema no hay acuerdo generalizado.

A estas innovaciones cabe añadir, en otro orden de cosas, las introducidas por la Ley orgánica 1/1997, de 30 de mayo, en virtud de la cual se ha modificado la LOREG en diversos extremos relativos a las elecciones municipales, en trasposición de la Directiva 94/80/CE de elecciones municipales. Esta Directiva desarrolla el artículo 8.B.1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea –y además ha sido actualizada en 1996, como consecuencia de la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia– el cual había ya motivado la reforma del artículo 13 de la Constitución en 1992. En síntesis, se establece el régimen del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones municipales españolas.

Organización territorial y nivel intermedio

La cuestión de la organización territorial de las Comunidades Autónomas y su articulación con los niveles locales continua sin hallar soluciones decididas. Un repaso a las principales actuaciones en esta materia ponen de manifiesto tal situación.

Así, en Andalucía se formulan propuestas –no consolidadas– de afrontar el tema de la organización comarcal y de estructurar el fenómeno metropolitano. Lo cierto es que subsiste un cierto grado de conflictividad territorial, al que no es ajeno el dato de la diversidad política del gobierno autonómico y de la gran mayoría de grandes municipios y diputaciones; se introduce, también aquí, el slogan de la oportunidad de celebrar un «pacto local». En Aragón asistimos al fortalecimiento de las estructuras periféricas de la Administración autonómica, incluso de dimensión comarcal en materias agroambientales: frente a una eventual personificación y mayor refuerzo de la comarca como entidad territorial. Por su parte, en Cantabria se ha presentado una proposición de ley sobre Comarcas, en la línea de resoluciones aprobadas anteriormente con el apoyo de toda la oposición, pero que no fue tomada en consideración. Ya se ha comentado la reticencia gallega respecto al fortalecimiento del nivel comarcal en su Ley de Administración General. Con todo, ha tenido lugar un amplio proceso de alegaciones a la propuesta de mapa comarcal, que finalmente ha dado lugar a su aprobación definitiva por Decreto 65/1997, de 20 de febrero, en el que se establecen cincuenta y cinco comarcas. Habrá que esperar, pues, a la valoración del Plan de Desarrollo Comarcal de cuya aplicación formal y temporal el mapa se constituye en elemento de concreción.

Tal vez mayor polémica se suscita en Castilla y León. En los debates de la ponencia para la reforma del Estatuto se plantea el tema de la organización territorial de la Comunidad Autónoma: IU propone profundizar en la vía de la comarcalización, frente a la que se mantienen PP y PSOE, en defensa de las diputaciones provinciales. Pero mientras tanto, tiene lugar un conflicto de cierto relieve entre la Comarca del Bierzo y la Diputación de León al pretender aquella la transferencia como propia de la competencia, por ahora delegada, de asistencia a los municipios.

Cataluña no registra ningún avance de interés en su organización comarcal, a parte de mantenerse algunas delegaciones competenciales efectuadas años ante-

riores –por ej., servicios sociales– que deben renovarse anualmente. Por el contrario, saltan algunas polémicas en relación con supuestos de mala gestión en algunos consejos comarcales que contrastan con la pretendida «celebración» de su décimo aniversario, auspiciada por el Gobierno de la Generalidad.

El nivel intermedio insular, que sin duda ofrece un fuerte fundamento práctico, sigue aportando algunas novedades. En Canarias continua el desarrollo de la descentralización en favor de los cabildos, en actuación de la Ley 4/1996, con la regulación de las comisiones mixtas y la aprobación de los traspasos de servicios correspondientes a un amplio elenco de materias (turismo, medio ambiente, carreteras, servicios sociales, etc. etc.).

En las Islas Baleares una vez más se pone de manifiesto la singular posición de los consejos insulares, debido a la peculiaridad de estar compuestos por los diputados autonómicos de la isla. Ello implica que en caso de discordancia política entre mayoría del gobierno autonómico y composición del consejo insular, como sucede respecto del Consell Insular de Mallorca, el desarrollo de las competencias transferidas corresponde a las mismas personas –no ya a las mismas fuerzas políticas– que conforman la oposición en el Parlament. Y ello se agrava cuando la competencia transferida, como el caso del urbanismo, incluye la potestad reglamentaria, lo que ha suscitado ciertos conflictos durante el último año. De este modo, no es de extrañar que en el proceso de estudio de la reforma del Estatuto de Autonomía de Baleares se produzcan ya contrastes sobre el mantenimiento o la modificación de esta situación. Por su parte, el proceso seguido en 1997 para determinar las competencias a transferir a los Consejos en materia de tutela, acogimiento y adopción pone de relieve que la intervención previa de los consells insulars es importante, ya que les permite exigir unas condiciones de financiación adecuadas.

En fin, la cuestión metropolitana no encuentra vías de expresión normativa e institucional suficientes. Entre los casos ya conocidos destaca en el último año la confirmación de Bilbao, por medio de las directrices de ordenación territorial, como gran núcleo a considerar. También en Andalucía se sugiere el reconocimiento de las realidades metropolitanas, sin adoptarse todavía soluciones efectivas. Como única innovación de cierta envergadura, debe señalarse la detallada regulación de las Áreas Metropolitanas por la Ley de Administración Local de Galicia, donde se incluye la figura del Delegado de la Junta de Galicia en el Área Metropolitana.

La legislación sectorial y de servicios públicos. La legislación urbanística

Entre la numerosa normativa sectorial, tanto estatal como autonómica, que incide en la posición de los entes locales, cabe destacar este año, por un lado, la Ley de la Comunidad Valenciana 5/1997, de 25 de junio, de Servicios Sociales: se refiere a la potenciación del pacto local en su intención de respetar la autonomía municipal, de manera que los ayuntamientos y mancomunidades puedan participar en la ejecución del plan concertado de servicios sociales, mediante convenios plurianuales, así como en su previa elaboración.

Por otro lado, la Ley catalana 1/1997, de 24 de marzo, de Equipamientos comerciales, modificando la normativa anterior y al amparo de la Ley estatal 7/1996 de ordenación del Comercio minorista, regula las limitaciones para el establecimiento de grandes equipamientos comerciales y en consecuencia se relativiza el papel de los ayuntamientos en el sector. En su virtud se ha elaborado el Plan territorial de equipamientos comerciales, que tiene carácter vinculante «en especial para la Generalidad y las administraciones locales», y que proyecta sobre los distintos ámbitos comarcales y municipales aquellas limitaciones, llegando a establecer territorios ya «saturados» en los que se prohíbe toda instalación de cualquier gran superficie.

Dentro de las intervenciones que afectan a las competencias locales, cabe señalar, asimismo, la aprobación del Plan de Ordenación de la Oferta Turística de las islas de Ibiza y Formentera, instrumento que como es sabido, incide de manera notable en la fijación de usos, densidades, etc.

En el campo de los servicios públicos y de la actividad económica local, pueden reseñarse los efectos derivados del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras, que, en los que nos afecta, se proyecta en la de los servicios funerarios y mortuorios, con modificación del art. 86.3 LBRL. En este sentido, Cataluña ha aprobado la Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre servicios funerarios, que define a los mismos como «servicio esencial de interés general, que puede ser prestado por la Administración, por empresas públicas o por empresas privadas, en régimen de concurrencia en todos los casos». Esta normativa, además de la solución concreta adoptada, es interesante porque pone de manifiesto la capacidad competencial de las Comunidades Autónomas para regular los servicios locales, que se ampara en el caso citado, en las competencias en materia de régimen local, de sanidad y de defensa de consumidores y usuarios. Y en su virtud, después de establecer el régimen de la actividad en los términos vistos, atribuye a los municipios la calidad de «Administración competente en la materia de servicios funerarios y son los responsables de garantizar su existencia y la prestación a toda la colectividad local», para lo cual se les reconocen las potestades normativas, de inspección y de control necesarias.

Ahora bien, es sin duda el campo del urbanismo el que ha conocido en el último año novedades de mayor relieve, marcadas por La ley 7/1997, de 14 de abril, de liberalización en materia de suelo y colegios profesionales, y por la STC 61/1997, de 20 de marzo, relativa a la legislación urbanística estatal. Sin perjuicio de la atención que se les dedica en otros apartados, recordamos el hecho aquí por su incidencia en el mundo local.

La Ley tiene una doble incidencia sobre el régimen organizativo local y sobre el ámbito sustantivo de lo urbanístico. El objetivo común de la norma es la ampliación de las posibilidades de ofrecer suelo edificable y abaratar así su precio. Para ello se suprime, en primer lugar la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado, extendiéndose así el régimen del primero a todo el suelo urbanizable; y por otro lado se reduce al 10 % la cesión obligatoria a los ayuntamientos del 15% del aprovechamiento en suelo urbano, porcentaje que ya estaba establecido en alguna Comunidad Autónoma, como Cataluña. Naturalmente, las disposiciones de la Ley deberán ser contempladas a la luz de la doc-

trina de la STC 61/1997, citada, puesto que según sus criterios, algunas de las determinaciones de la Ley no podrían adoptarse en virtud de las competencias estatales. En este sentido, está ya en tramitación un nuevo proyecto en el Congreso de los Diputados. En efecto, tanto desde el Gobierno como por parte de las Comunidades Autónomas, se han desarrollado iniciativas para hacer frente a las consecuencias de la STC 61/1997, habiéndose presentado ya proyectos de ley –muchos ya aprobados– de alcance muy distinto tanto en las Cortes Generales como en los parlamentos autonómicos, siguiendo diversas opciones – Andalucía, Cantabria, Madrid, País Vasco, Castilla y León, etc. –, aparte de la aprobación con carácter más estable de la Ley del Suelo en Galicia.

Por otro lado, la Ley 7/1997 reduce los plazos de tramitación de los instrumentos urbanísticos, para agilizar la toma de decisiones en este ámbito; pero ello se establece con carácter supletorio respecto de la legislación urbanística –autonómica, se entiende– lo cual choca frontalmente con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la capacidad del Estado para dictar normas exclusivamente amparadas en la función de ser supletorias de las autonómicas.

Más directamente afecta al régimen jurídico y organizativo de las corporaciones locales la modificación expresa de los arts. 21.1 y 22.2, y 47.3, de la Ley de Bases de Régimen Local. Hay que decir inmediatamente que se trata, en primer lugar, de modificaciones de normas básicas del régimen local, que afectan en síntesis a las competencias del Pleno y del Alcalde para aprobar los distintos instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticos. La intención, acorde con la voluntad agilizadora del Decreto-Ley 5/1996, precedente a la Ley 7/1997, es la de disminuir las competencias del pleno e incrementar las del Alcalde para actuar unipersonalmente en un ámbito –el del planeamiento– en el que tradicionalmente no tenía reconocida intervención alguna de relieve, ya que se centraba su intervención principal en el momento del control de la edificación y de la disciplina urbanística.

La doctrina (Martín Rebollo) ha destacado ya cómo la redacción utilizada dista mucho de ser clara y provoca problemas interpretativos. En cierta manera parece que se está admitiendo que en realidad debe ser la legislación urbanística –o de régimen local (?)– de cada Comunidad Autónoma quien tiene la última palabra a la hora de atribuir competencias al alcalde o al pleno del ayuntamiento en la aprobación de los planes de desarrollo del plan general, lo cual contrastaría con el carácter básico que se atribuye a la norma. Lo más razonable parece que es interpretar que correspondería al alcalde la aprobación inicial de los planes parciales, especiales, estudios de detalle y programas de actuación urbanística, y también la definitiva de los proyectos de urbanización. Claro que en estos casos no es posible aplicar los quórum que presuponen la competencia de un órgano colegiado (incluso los quórum reforzados, por ejemplo, si se produce modificación de zonas verdes). Las demás competencias se mantendrían en el Pleno.

En cualquier caso, vale la pena destacar en esta normativa la tendencia a reforzar la posición del alcalde en la organización político-administrativa municipal, cuestión que hace ya tiempo viene suscitándose con carácter más general y que ha encontrado claras concreciones en ordenamientos próximos al nuestro, como resulta de las reformas del ordenamiento local efectuadas en Italia en los últimos años.

Al hilo de las innovaciones en materia urbanística se producen otras regulaciones autonómicas, como por ejemplo, el Decreto 112/1997, de la Junta de Extremadura, sobre el procedimiento de aprobación de los planes, que refuerza la participación ciudadana previa a la aprobación inicial. Y con contenido material relevante, las Directrices de Ordenación territorial del País Vasco.

Relaciones interadministrativas

Es de destacar, una vez más, el establecimiento de redes de servicios más o menos integradas entre las Administraciones locales y la autonómica. Así, la legislación de servicios sociales viene ofreciendo diversos ejemplos de participación y distribución de responsabilidades entre los distintos niveles administrativos. En el último año, la ley valenciana ya citada 5/1997, de 25 de junio, regula todo el sistema de servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana, previendo fórmulas de concertación financiera a través de instrumentos de planificación. También en Extremadura se regulan los servicios sociales de titularidad municipal. Las relaciones de coordinación se hacen presentes, asimismo, en Ley de Bibliotecas de Extremadura, que impone servicios mínimos o básicos que deben prestar los municipios.

La colaboración interadministrativa se proyecta, efectivamente, en múltiples sectores. Así, en Extremadura se regula la acción concertada con municipios y mancomunidades de municipios para la potenciación y mejora de recursos turísticos. Por su parte, se confirma una práctica ya muy extendida de vehicular las relaciones de cooperación a través de los convenios interadministrativos entre la Administración autonómica y entidades locales singulares.

Por lo que se refiere a la coordinación, señalemos la normativa de coordinación de policías locales, en Canarias, siguiendo la dinámica de otras Comunidades Autónomas. Y de forma especial, en Cataluña destaca la Ley de Protección Civil, que introduce cuidados mecanismos de planificación y de intervención de modo que la necesaria coordinación entre las diversas Administraciones públicas se produzca con pleno respeto a la autonomía de los municipios, entidades básicas con capacidad general de actuación y planificación en la materia.

Por otro lado, cabe registrar tímidas delegaciones de algunas competencias autonómicas en entidades locales : por ej., en la Comunidad Valenciana, el trámite de calificación de actividades clasificadas; y, viceversa, un incremento de la participación municipal en la toma de decisiones por parte de la Administración autonómica (p. ej.; fijación de horarios comerciales, planificación de servicios sociales, en la misma Comunidad Valenciana).

Más en general, está también tomando cuerpo el establecimiento de mecanismos de conexión integrada, en la línea ya auspiciada desde la Administración del Estado, para que las entidades locales puedan actuar tanto como terminal de la Administración autonómica correspondiente como para que puedan utilizar medios y recursos técnicos de ésta para la gestión de sus propias competencias, con la duda, como se ha señalado antes, de que la Administración única se quede en la fase de «ventanilla única». En este sentido se destaca el impulso del Estado

a partir del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de abril de 1997 (BOE 14 de abril) sobre la progresiva implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la Administración general del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración local.

Entre los múltiples ejemplos de interconexión, se encuentra el de La Rioja, donde la que genéricamente denominamos filosofía del pacto local se proyecta en el posible acceso de los ayuntamientos a los sistemas de gestión de procedimientos y de atención al ciudadano de la Administración de la Comunidad Autónoma, habiendo cooperado en ello las Comunidades Autónomas de Galicia y de Cataluña.

En fin, aunque de manera indirecta, afecta a la posición de las entidades locales la modificación de la legislación en materia de Cajas de Ahorro, como por ejemplo, en la Comunidad Valenciana, ya que al modificar la composición de los órganos de gobierno de las Cajas e introducir una significativa representación de la Generalidad en los mismos ha implicado en la práctica una disminución de la presencia de las entidades locales.

Financiación

Como es ya habitual, la cuestión de la financiación local no presenta ningún avance significativo, a pesar de las exigencias de incluirla en el pacto local, lo que no ha sucedido, habiéndose estado a la espera de la fijación del nuevo período de la participación en los tributos del Estado. De todas formas, se destaca la profundización en la articulación de instrumentos autonómicos de colaboración en la financiación.

Así, en Aragón se aprueba la Ley 1/1997, de 14 de enero, del Fondo Autonómico de Inversiones Municipales, que ha generado un alto debate conocido como la «rebelión de los cien alcaldes». También Cataluña, Cantabria, Castilla-La Mancha, Canarias, etc., registran intervenciones en la regulación de los fondos regionales de participación o cooperación municipal o determinación de criterios de distribución. La Ley foral de Navarra sobre el Fondo de Participación introduce elementos de mayor seguridad en la financiación municipal, de manera que facilita la programación presupuestaria por parte de los municipios.

Por su parte, La Rioja aprueba la Ley de saneamiento de las Haciendas locales destinada a subvencionar las operaciones de préstamo de las entidades locales, que excluye a Logroño capital. La singularidad se encuentra también en Navarra, donde se aprueba la Ley de Carta de Capitalidad de Pamplona, que incluye un régimen de financiación propio, en atención a los servicios generales que presta la capital más allá de los intereses de sus propios vecinos.

A nivel estatal, señalemos el R. Decreto-Ley 5/1997, de 9 de abril, que modifica la Ley de Haciendas Locales y establece una reducción de la base imponible del IBI, así como el Decreto 1328/1997, de 1 de agosto, sobre cooperación a las inversiones municipales, que incluye una especial intervención, en Cataluña, del gobierno de la Generalitat en detrimento de las Diputaciones provinciales.