

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Marco general: El «déficit autonómico» en las medidas para el desarrollo del gobierno local.

La dinámica del llamado Pacto local, que viene siendo observada desde hace años en estas mismas páginas, ha acabado en el último periodo por desembocar, siquiera parcialmente, en una acción política a doble nivel: Por una lado, la firma de un acuerdo entre las principales fuerzas políticas con representación parlamentaria, denominado «Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales», de fecha de 7 de julio de 1998. Por otra parte, el impulso legislativo por el Gobierno de una serie de «Medidas para el desarrollo del gobierno local», sobre la base de la propuesta formulada en un amplio documento de 29 de julio de 1997, ya comentado en el Informe del año pasado y que se ha traducido parcialmente en la presentación ante el Congreso de varios proyectos de ley.

A la estabilidad política deberían ayudar en alguna medida las proyectadas modificaciones de la *Ley orgánica del régimen electoral general* relativas, entre otros aspectos, al régimen de la moción de censura y a la introducción de la cuestión de confianza por parte del alcalde, medidas que deben conjugarse con las reformas a introducir en la *Ley de Bases de Régimen local* dirigidas a dotar de mayores competencias al alcalde y de correlativos poderes de control al pleno municipal.

Asimismo se tramitan parlamentariamente proyectos de modificación de la *Ley Orgánica del Derecho a la Educación, del Derecho de Reunión, de Seguridad Ciudadana, de Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial y de Aguas*. En su conjunto, aportan pequeños elementos de intervenciones competenciales, de participación de los entes locales en órganos o procedimientos estatales, o de subsanación de déficits normativos en materias sancionadoras. Retoques, en síntesis, que en este nivel de actuación del legislador estatal no significan ninguna transformación del sistema local en su conjunto.

Mayor trascendencia, desde un punto de vista institucional, puede llegar a revestir la modificación de la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* para establecer un mecanismo específico de *protección de la autonomía local*, deficiencia de nuestro sistema tantas veces denunciada y cuyo sólo intento de solución, al margen de la opción procesal por la que se incline el legislador, merece una especial atención, por lo que más adelante me referiré a ello con mayor detalle.

Ahora bien, debe precisarse de inmediato que «éste» no es el pacto local que hasta ahora ha venido impulsando la FEMP, en el sentido sobretodo, de que es-

tán prácticamente ausentes del mismo los aspectos de mayor *atribución competencial* y de mejora del sistema de *financiación* que verdaderamente son los que actualizan el contenido potencial de la autonomía local. Pero una vez señalado el dato, lo que interesa poner de relieve es que tal carencia no hace sino sacar a la superficie la necesidad de replantear la cuestión local de forma global con lo que implica la incidencia en la misma de la estructura del estado autonómico. Porque en los veinte años de Constitución y de ayuntamientos democráticos debemos lógicamente entreverar, como elemento inherente, definidor, los veinte años de sistema autonómico, que han consolidado definitivamente la articulación política territorial entorno a las Comunidades Autónomas. Ellas son sin ningún género de dudas las principales competidoras de las instancias locales; pero que en una dinámica de mayor progreso autonómico, han de ser, por el contrario y paradójicamente, sus principales interlocutoras.

El déficit del «pacto local» en lo competencial obedece claramente a que el principal acervo de esta naturaleza, que es de índole ejecutiva, corresponde mayoritariamente a las Comunidades Autónomas. Ni el Estado tiene suficientes competencias básicas en lo sectorial para atribuir directamente competencias locales, ni la utilización de esta posibilidad, amparada en una determinada interpretación del art. 2.2 LBRL, que la STC 214/1989 dio por admisible según cada caso concreto, ofrece ninguna seguridad. Y así es como desde un primer momento se consideró, por un lado, imprescindible involucrar en el «pacto local» a todas las administraciones implicadas; pero al mismo tiempo, por otro lado, se entendió que debía restringirse el ámbito del acuerdo a las fuerzas políticas, para que fueran éstas quienes trasladaran el compromiso a las Comunidades Autónomas donde estuvieran representadas o donde tuvieran responsabilidades de gobierno.

Por consiguiente, el consenso imprescindible en el conjunto de los ámbitos afectados por el pacto local ha quedado reducido a unas cuestiones esenciales de reforma institucional, ya que el plato fuerte de pacto, en sustancia, ha quedado fuera del mismo. E incluso en relación con las medidas que se han impulsado como proyectos legislativos, la participación producida de forma más relevante lo ha sido a nivel de grupos parlamentarios en el Congreso y no al nivel institucional de las Comunidades Autónomas, como sería claramente conveniente y útil.

Lo cierto es que, desde la perspectiva de la valoración de la dinámica efectivamente seguida, ha sido ya puesta de relieve esta falta de intervención de las Comunidades Autónomas en el proceso de formulación de las medidas para el desarrollo del gobierno local. Esta situación es tanto más grave si se considera al respecto que algunos de los temas abordados son de implicación *específicamente autonómica*: así, por ejemplo, la reforma de la LOTC, para dar cabida a un nuevo mecanismo jurisdiccional de defensa de la autonomía local, aún si su formulación se incluyese en el ámbito de la estricta competencia exclusiva estatal, ofrece de entrada una afectación y una incidencia directa en dos cuestiones estrictamente autonómicas: a) por implicar un nuevo y por ello mayor control de las leyes de las Comunidades Autónomas, al ampliarse la legitimación prevista constitucionalmente; y b) por atribuir funciones preceptivas a órganos consultivos de las Comunidades Autónomas, que en muchos casos son de naturaleza o relevancia estatutaria. El propio Consejo de Estado, en su Dictamen núm.

2484/98, llama la atención sobre el sorprendente vacío que se produce en este aspecto, y señala que no sólo habría sido oportuno, sino que todavía lo es, contar con la colaboración de las Comunidades Autónomas o al menos con el conocimiento de su parecer.

No puede decirse, en las actuales circunstancias, que la tramitación por el Senado del citado proyecto de Ley Orgánica pueda suplir suficientemente el déficit participativo indicado. Y en cambio, esta intervención de las Comunidades Autónomas es exigible, más aún, cuando los anteproyectos preparados en esta materia revelan «el loable propósito de relacionar el sistema local con órganos creados en el desarrollo estatutario», como bien pone de manifiesto el Consejo de Estado pensando en los órganos consultivos autonómicos. He querido destacar el punto referente a la delimitación de los sujetos participantes en el supuesto pacto local, porque igual que en anteriores procesos destinados a diseñar un acuerdo básico en aspectos de estructura básica del sistema político territorial –Acuerdos autonómicos 1981, pacto autonómico 1992– los acuerdos se estipulan entre las fuerzas políticas parlamentarias, que pudieran incluir las nacionalistas, y, en su caso, con el Gobierno. Pero institucionalmente no son las Comunidades Autónomas las protagonistas de una negociación o acuerdo de este tipo.

Parece claro que la falta de la sede adecuada para efectuar esta participación autonómica de carácter institucional –el Senado ha de llegar indefectiblemente a poder desarrollar a esta función– es una de las razones que están desvirtuando la dinámica de los grandes acuerdos relativos a la organización y funcionamiento del sistema de las autonomías territoriales. No obstante, debe señalarse que en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado se celebró una sesión informativa el 16 de abril de 1998 donde el Ministro de Administraciones públicas presentó el estado de las negociaciones con la FEMP y los proyectos legislativos que se iban a tramitar como expresión del pacto local. Y en esta sesión de la Comisión General participaron los Consejeros competentes de ocho Comunidades Autónomas.

Se ha tratado de un pequeño paso para formar acuerdos, quizá. Pero lo cierto es que los representantes de algunas Comunidades Autónomas lo que apuntaron fue, precisamente, su preocupación porque el pacto local no llevaba el camino de ser un «pacto de Estado» que involucrase a todas las Comunidades Autónomas, atendidas las ausencias significativas. Esta sola circunstancia muestra bien claramente la necesidad de conectar la complejidad de la evolución del sistema autonómico con las exigencias de un acuerdo o pacto local.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas se ha producido ya algún avance como, por ejemplo, la constitución en Andalucía, de la Mesa por el Pacto local. Con especial significado, por la procedencia del Ministro Rajoy, en Galicia se acuerda coordinar con el proceso estatal la propia dinámica de pacto local con la Federación gallega de municipios y provincias, favorecido por la constitución de la Comisión de cooperación local. Es de interés destacar como se vincula el proceso de traspasos o delegación de competencias a la efectiva capacidad de gestión de los municipios, solos o agrupados. En concreto, se producen intervenciones importantes en materia de servicios sociales. En otras Comunidades Autónomas, como La Rioja, bajo la etiqueta del «pacto local» se incluye cual-

quier tipo de actuación cooperadora o de colaboración entre la Administración regional y la local, lo cual diluye la fuerza de un verdadero impulso descentralizador. Por su parte, aunque desde una perspectiva distanciada de lo que se denomina el pacto local, los ayuntamientos del País Vasco se mueven para reclamar una mayor participación en el Consejo Vasco de Finanzas, incluso mediante reforma de la Ley de Territorios Históricos.

La defensa constitucional de la autonomía local

Uno de los aspectos más vistosos del «pacto local», tal y como se ha dicho, radica en la tramitación de un proyecto de reforma de la LOTC a fin de regular un conflicto en defensa de la autonomía local y dar salida así al punto débil del actual sistema, que no atribuye a los municipios una específica vía de recurso para la tutela de su autonomía frente a la intervención del legislador.

Frente a las propuestas realizadas respecto a la solución de esta necesidad institucional, que han sido muy variadas, la solución por la que opta el proyecto (BOCG, Congreso, 19 enero 1999, serie A, núm. 133-11) a la que no es ajeno el Dictamen del Consejo de Estado 2.484/98, de 18 de junio sobre el anteproyecto, es la de un conflicto en defensa de la autonomía local directamente frente a leyes que afecten a competencias locales, con pronunciamiento sobre la titularidad de las mismas y autoplanteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en su caso, para anular la ley.

El *objeto de conflicto* lo son directamente las disposiciones con rango de ley del Estado —no sólo las básicas, como decía el proyecto primitivo— y de las Comunidades Autónomas, sin necesidad de que se produzca su aplicación concreta. Se incluyen, por tanto, los Decretos legislativos, y también el Reglamento parlamentario.

La determinación de los *sujetos legitimados* para formular el conflicto es tal vez el punto más discutible. Se prevé una legitimación colectiva: la séptima parte del número de municipios del ámbito territorial de aplicación de la norma, que represente al menos la sexta parte de la población (al margen de disposiciones específicas sobre Territorios Históricos, Cabildos y consejos insulares, así como para las diputaciones), con la intención de restringir una litigiosidad excesiva. No obstante, según la diversa distribución territorial y poblacional, el criterio de los porcentajes tiene muy distinto significado en unas u otras Comunidades Autónomas, y puede conducir indirectamente a situaciones de bloqueo o de reconocimiento de un poder de veto a un determinado ayuntamiento, abriéndose una dinámica de relaciones intermunicipales de naturaleza *política* cuya importancia no hay que desdeñar. Las cuestiones técnicas que este tipo de legitimación planteará serán numerosas y la praxis deberá ir decantando soluciones. Pero desde luego, el sistema es criticable e insatisfactorio desde su misma raíz por no responder a ningún fundamento material.

En cuanto al *procedimiento* a seguir sobresale la obligación de solicitar, con carácter previo, el Dictamen, no vinculante, del Consejo de Estado o del Órgano Consultivo de la Comunidad Autónoma. La ausencia en nuestro sistema de una

jurisdicción de garantías estatutarias propia de las Comunidades Autónomas, a diferencia de lo que ocurriría en un sistema federal, realza la función de los órganos consultivos autonómicos como sucedáneos de aquélla. A través de ellos, se ejerce, normalmente, un control, siquiera sea previo a la aprobación de las leyes autonómicas, y no vinculante, por un órgano propio de la Comunidad. Ahora se amplía el significado institucional, puesto que la intervención del órgano consultivo se produciría a posteriori, en el proceso ya de impugnación de las leyes, a iniciativa de unos sujetos pertenecientes a un orden organizativo distinto: los municipios y demás entes locales legitimados, que no son órganos políticos de la Comunidad Autónoma, como pueden serlo el gobierno o grupos parlamentarios normalmente legitimados para solicitar el dictamen de los órganos consultivos.

Con todo, hay que tener en cuenta en primer lugar, la gran diversidad de modelos y sistemas de organizar la función consultiva en las Comunidades Autónomas, que está además en constante proceso de adaptación. En este sentido intervienen las recientes y actuales reformas de los Estatutos que abordan de maneras diversas la cuestión (Aragón, La Rioja, Castilla y León, Asturias). Y, en segundo lugar, cabe plantearse hasta qué punto tiene competencia el Estado para regular una intervención preceptiva de un órgano autonómico, que en muchos casos es de naturaleza estatutaria, —casi una institución de autogobierno— y no deja de ser más que discutible que en este caso quepa admitir que se trate de una función consultiva de naturaleza jurídico-administrativa, como la que aparece en la Ley 30/92.

En cuanto a los *efectos* del proceso, se configura un sistema de doble pronunciamiento. Así, la sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local y determinará, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local, y la declaración de inconstitucionalidad de la Ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el pleno del Tribunal se plantea a sí mismo una auto-cuestión tras la resolución del conflicto de autonomía local. Esta solución la sugiere el Consejo de Estado y es un doble paso innecesario, porque el conflicto ya lo es directamente frente a la ley. Diferente es cuando un conflicto constitucional de competencias, o un recurso de amparo, se ha planteado respecto de actos no legislativos, y en efecto entonces procede cuestionarse acerca de la constitucionalidad de la ley que es de aplicación; y sería lo correcto en una configuración del conflicto de autonomía local que se plantease con motivo y frente a un acto de aplicación de la ley. Pero no es congruente con la opción que se ha adoptado de prever un mecanismo directo de reacción frente a la ley.

En definitiva, más allá de la regulación procesal específica, lo que sí es cierto es que el proyectado conflicto en defensa de la autonomía local ofrece un significado más general en el que la Comunidad autónoma aparece constitucionalmente en una posición en que su potencial conflictividad ya no es unidireccional —procede siempre del Estado, o se proyecta sobre el mismo— sino que la articulación política y territorial en el interior de la Comunidad Autónoma puede ser extremadamente compleja, ya que ello no se puede expresar por mecanismos jurídico-constitucionales.

Pues bien, con el nuevo conflicto en defensa de la autonomía local se produce una novedad de bulto en este contexto. Porque, como se ha dicho, aparecen unos nuevos actores relevantes en el sistema político interno de las Comunidades Autónomas, capaces de hacer anular sus leyes por lesión de la autonomía local. Y estos actores son los municipios. Y además, la minoría política en el parlamento tiene ahora una nueva posibilidad de reacción, en lugar de tener que acudir a su equivalente estatal, y es la activación de los entes locales, internos al sistema estructural autonómico, en defensa de la autonomía local.

Regulaciones en materia de Administración local

a) Destacan en primer lugar las reformas de los Estatutos de Autonomía tramitadas a lo largo del último año. Aunque lo cierto es que, en líneas generales, se ha desaprovechado la oportunidad para clarificar la regulación y garantía de la posición de los entes locales respecto de su propia Comunidad Autónoma. Y creemos, en cambio, que el Estatuto está llamado a ser la norma básica de cada Administración local en cada Comunidad Autónoma.

Por un lado, la reforma del Estatuto de Murcia proponía la inclusión de la materia «régimen local» entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma. Pero en la tramitación parlamentaria no prosperó la propuesta, que iba vinculada a la cuestión de la «provincialidad» de Cartagena. En cambio, se han iniciado los prolegómenos para elaborar un proyecto de Ley de Comarcalización de la Región de Murcia.

Por su parte, la reforma del Estatuto de las Islas Baleares incorpora elementos de cambio en la doble configuración de los Consells Insulares como entidades de gobierno local y como instituciones propias de la Comunidad Autónoma. Así, la posibilidad de desvincular el cargo de conseller insular y de diputado en el Parlamento. Pero en la práctica, a pesar de que siguen produciéndose transferencias de competencias autonómicas a los mismos –tutela y adopción, carreteras, etc.– todavía se les discute la plenitud de la potestad reglamentaria y de autoorganización.

b) En cuanto a leyes generales, señalemos la Ley de Régimen local de Castilla y León (Ley 1/1998, de 4 de junio), que viene a sustituir la anterior legislación de 1986 que se limitaba a regular las relaciones interadministrativas de la Comunidad Autónoma con las entidades locales. Ahora se establece una normativa completa, con una fuerte preocupación estructural, habida cuenta de las características demográficas y dimensionales del mapa municipal en esta Comunidad Autónoma (y que se refleja claramente en la Exposición de Motivos), por lo que se establecen reglas acerca de las entidades locales menores, las formas asociativas, los niveles intermedios, las alteraciones de términos municipales, etc.; todo ello para hacer frente al «declive de una densa y dilatada historia municipal», según dice el preámbulo de la Ley. Posteriormente, la reforma del Estatuto de Castilla y León, operada por Ley orgánica 4/1999, introduce en el rango superior algunos preceptos relativos a la organización local, infra y supramunicipal.

Pero también se ocupa la ley de introducir mecanismos de garantía en la satis-

facción de las necesidades ciudadanas. Así, la Comunidad Autónoma puede establecer niveles homogéneos de prestación de los servicios mínimos obligatorios, mediante la «fijación de indicadores, resultados o características técnicas» (art. 21.3), lo que faculta a los ayuntamientos para modificar las concesiones de servicios públicos por gestión indirecta. A su vez, la Comunidad Autónoma puede formular planes generales de viabilidad de municipal que garanticen la prestación de los servicios mínimos, la efectiva autonomía municipal y la capacidad suficiente para el cumplimiento de sus fines (disposición adicional segunda).

c) La articulación territorial sigue siendo problemática. Así, la necesidad de poner freno a las iniciativas segregacionistas y garantizar la capacidad de gestión ha llevado a aprobar regulaciones legales estableciendo mínimos de población de los núcleos resultantes de la segregación. En Cataluña, 5.000 habitantes; en Castilla-La Mancha, 10.000. En Extremadura se impulsan medidas de fomento a las mancomunidades de municipios para la prestación de servicios.

d) Otras disposiciones de interés son, en Galicia, la ordenación reglamentaria de la Comisión de Cooperación Local, de cara al desarrollo de la ley de Administración local aprobada el año anterior, y que tiene especial relevancia de cara a la puesta en marcha del proceso de Pacto local en el interior de la Comunidad Autónoma, en coordinación con el proceso a nivel estatal. Y en Navarra, la reordenación del Tribunal administrativo de Navarra, y supresión del carácter suspensivo del recurso de alzada ante él, en las sanciones de los entes locales.

e) Mención aparte merece la *Carta Municipal de Barcelona*, Ley 22/98, de 30 de diciembre, largamente demorada y aprobada, al fin, por unanimidad. Su procedimiento especial de aprobación, por iniciativa del gobierno a propuesta de una Comisión Mixta Ayuntamiento-Generalidad, sobre la base de un texto aprobado por unanimidad del propio ayuntamiento, le otorga un específico status, sino formal, sí político-sustantivo.

En cuanto al contenido, destacan, entre otras, las especialidades en lo organizativo –distribución de funciones entre los distintos órganos, descentralización y participación, etc.– en lo funcional o competencial –gestión consorciada de competencias compartidas o concurrentes con la Generalitat de Catalunya, régimen específico de aprobación del planeamiento urbanístico, etc.

En la medida en que ciertos preceptos, por su contenido, puedan estar en contraste con las bases estatales sobre la organización y funcionamiento municipal, –especialidades no dentro de lo básico, sino contra lo básico– se ha incluido en la disposición transitoria primera una regla que defiere su entrada en vigor «de acuerdo con lo que determine la Ley de bases de régimen local». En realidad, a pesar de la imprecisión técnica, ello implica, en realidad, admitir que la misma Ley de Bases de régimen local puede disponer para el municipio de Barcelona que la regulación de determinadas materias no tienen el carácter de básicas. Lo importante de esta explicitación es que la misma presupone que pueda admitirse el principio de que *es básico que haya tratos distintos para municipios distintos*.

Otra característica de la Carta es que en su texto original se incluían una serie de regulaciones en materias de competencia estatal como son la justicia, seguridad ciudadana, financiación, etc. Ello obligó a «desgajar» de la Carta estas partes, para su tramitación por las Cortes. Al respecto se han barajado diversas

opciones en aras a subrayar el carácter intraautonómico del régimen local, como por ejemplo delegar en el Parlamento de Catalunya, por la vía del art. 150 CE, la aprobación de dichas especialidades, incluso a consecuencia de iniciativas legislativas impulsadas por el propio Parlamento catalán.

f) La «diferenciación» en el régimen local. Organización territorial y nivel intermedio.

Los pasos hacia una mayor diferenciación o diversidad en el régimen local se van dando no sólo en lo que atañe al régimen jurídico, sino también en relación el contenido mínimo de la garantía competencial. Hace ya tiempo se viene apuntando la necesidad de distinguir conceptualmente entre autonomía local y autonomía municipal, puesto que dentro de la primera cabe a su vez diferenciar situaciones distintas de autonomía, como la de las provincias, que parte ya de un distinto impulso constitucional.

Pues bien, en esta línea, la STC 109/1998, de 21 de mayo, referida a las Diputaciones catalanas y al Plan Único de Obras y Servicios, de manera muy significativa se refiere en todo momento únicamente a la autonomía provincial, no a la municipal, para determinar la afectación o no a su garantía institucional. Incluso en su FJ 2º señala obiter dicta que la autonomía provincial ofrece unos «rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal». Y eso es así, en efecto, desde el momento en que el propio Tribunal Constitucional concreta un contenido mínimo, un núcleo de la autonomía provincial, que consiste en la actividad de *cooperación* y apoyo a los municipios.

Con ello se confirma la oportunidad de rehacer el discurso acerca de la autonomía local sobre la base de distinguir, ya en la base de la configuración constitucional, entre la posición de los municipios y la de las provincias. Y respecto de éstas, la conveniencia de profundizar, precisamente, en las relaciones de cooperación. Cuestión distinta es la apreciación hecha en el caso concreto, acerca de si la legislación catalana privaba, o no, de todo margen de decisión a las diputaciones respecto del contenido nuclear de su actuación cooperadora. Apreciación del Tribunal que es negativa en este punto, por lo que salva la constitucionalidad de las normas impugnadas relativas a esta cuestión.

En otro orden de intervenciones, no ha de pasar desapercibida la reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio), que en lo que aquí interesa ha modificado el artículo 3 relativo a la organización territorial de la Comunidad Autónoma. Es interesante observar la evolución sucedida después de quince años de vigencia del Estatuto y de desarrollo del sistema local.

El Estatuto de 1983 disponía (art. 3.1) que «el territorio de la región ... se organiza en municipios y comarcas o agrupaciones de municipios limítrofes.... Estas entidades gozarán de la personalidad jurídica y autonomía que les sean atribuidas por las leyes». La actual redacción de 1998 del art. 3.2 dice así: «La Comunidad Autónoma se organiza territorialmente en municipios y comarcas. Los municipios gozan de plena personalidad jurídica y autonomía para la gestión de los intereses que les son propios. Las comarcas gozan también de plena personalidad jurídica, así como de autonomía para el cumplimiento de los fines que les sena atribuidos por la Ley».

Junto a la mayor perfección técnica y precisión jurídica de la actual versión, interesa subrayar la diferenciación del régimen estatutario de autonomía reconocido a cada una de las entidades territoriales en que se organiza la Comunidad Autónoma; puesto que es bien clara y tajante la distinción que hace el Estatuto entre la autonomía municipal y la de las comarcas, las cuales no dejan de ser, en una Comunidad Autónoma uniprovincial, la traslación de la función de cooperación supramunicipal que el Tribunal Constitucional ha considerado como función nuclear de las provincias.

En Castilla y León, la reforma del Estatuto incluye una nueva previsión de carácter general para la regulación de las comarcas, además de su reconocimiento por ley específica para cada supuesto: pero no se les atribuye autonomía. También regula las relaciones de coordinación, o mejor, prevé que la Comunidad Autónoma podrá coordinar de acuerdo con la legislación básica. Claro, la pregunta es si no podía el Estatuto establecer él el régimen de tal coordinación.

En Baleares siguen efectuándose algunos trasposos a los Consells Insulars (adopción y tutela, carreteras).

En fin, mención especial requiere la posición de los Territorios Históricos del País Vasco, cada vez más singularizados en su régimen, en el que progresivamente se acentúa la distinción entre la Junta General como órgano quasi-legislativo y la organización ejecutivo-administrativa restante. Así, la nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa 29/98 equipara expresamente —luego no se supone su naturaleza— los actos de las diputaciones forales con los de las Administraciones públicas, mientras que a su vez equipara los actos de las juntas generales en materias de gestión patrimonial y de personal con los de los órganos constitucionales o estatutarios no administrativos (Congreso y Senado, parlamentos autonómicos). También la Ley 4/99, de modificación de la Ley 30/92 recoge dicha concepción singular no estrictamente administrativa.

Legislación sectorial

Entre las múltiples leyes que de manera directa o indirecta inciden en el ámbito competencial de los entes locales, este año destacan las importantes normas de intervención en materia *ambiental* que se ejemplifican en la Ley de Canarias 1/98, de espectáculos públicos y actividades recreativas, Ley País vasco 3/98, general de protección del medio ambiente y Ley catalana 3/98 de la Intervención integral de la Administración ambiental. En todas ellas se plantea la globalidad de la intervención administrativa en las actividades sensibles al medio ambiente y a la seguridad de las personas, así como su articulación con el derecho de los entes locales a intervenir en estos sectores. Si por una parte disminuye el intervencionismo público, al suprimir la exigencia de autorización previa en relación con determinadas actividades, por regla general se mantiene una capacidad de intervención municipal en la materia, aunque condicionada por diversas circunstancias: el tamaño de la población, la posibilidad de subrogación de entes superiores de carácter intermedio: comarcas, territorios históricos, cabildos y consejos insulares, la intervención por medio de informe técnico de la Comunidad Autónoma, etc.

Por otro lado, señalemos la Ley Castilla y León 11/98, de 5 de diciembre, de Defensa de consumidores y usuarios, que regula la intervención de los municipios en sector tan relevante, y prevé técnicas de relación interadministrativa con la Comunidad Autónoma. También en otras Comunidades Autónomas —por ejemplo, el País Vasco— se regula con carácter general la defensa de consumidores y usuarios, con las correspondientes competencias municipales y supramunicipales.

Otro sector significativo es el de *asistencia y servicios sociales*: leyes sobre exclusión social voluntariado, integración, drogodependencias, etc. de diversas Comunidades Autónomas pretenden implicar a los ayuntamientos y diputaciones en la planificación y ejecución de este tipo de intervenciones en uno de los sectores más sensibles actualmente. No obstante, en muchos casos, se limita a la gestión de equipamientos por ayuntamientos y entes supramunicipales, que se permite a título de mera delegación, con financiación finalista, y sin capacidad de formulación de políticas propias en el sector.

En fin, los efectos de la STC 61/97 sobre la ley del suelo y la aprobación de la Ley estatal 6/98 de 13 de abril se dejan sentir en la confusión normativa generada que recae sobre la *actividad urbanística municipal*. Entre otras, Castilla-La Mancha y el País Vasco, han adoptado normas significativas que han dado lugar a un cruce de impugnaciones con el Estado. En cualquier caso, lo que está claro es que no se ha producido un efecto de devolución de competencias municipales en la materia. No obstante, a la vista de que la actividad urbanística es de las que más han incidido en la praxis de la financiación local, la claridad y seguridad jurídicas en este campo resultan exigibles en grado máximo.