

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Elecciones municipales

El 25 mayo de 2003, coincidiendo con las autonómicas en la mayoría de Comunidades, tuvieron lugar las elecciones municipales en toda España, con la consiguiente constitución de los ayuntamientos, diputaciones, cabildos y territorios históricos.

En alguna ocasión nos habíamos referido al efecto que podía producir la coincidencia de ambos tipos de elección, o bien en el sentido de una «administrativización» de las elecciones autonómicas, o bien de una mayor «politización» de las locales, por usar una terminología en otro tiempo habitual en Italia. Sin poder analizar a fondo este fenómeno, lo que sí parece claro es que tal coincidencia ha permitido al menos percibir una mayor interrelación entre lo local y lo autonómico.

No es objeto de esta sección el análisis de los resultados, pero sí puede ser útil recordar los datos referidos estrictamente a las elecciones municipales.

	Votos	% Válidos	Concejales
PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	7.999.178	34,83%	23.224
PARTIDO POPULAR	7.875.762	34,29%	23.615
IZQUIERDA UNIDA	1.394.871	6,07%	2.198
CONVERGENCIA I UNIO	789.871	3,44%	3.687
ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA- ACORD MUNICIPAL	419.961	1,83%	1.282
COALICION EAJ-PNV/EA	408.317	1,78%	892
ICV-ESQUERRA ALTERNATIVA-EPM	335.861	1,46%	397
PARTIDO ANDALUCISTA	332.970	1,45%	667
BLOQUE NACIONALISTA GALEGO	325.331	1,42%	595
COALICION CANARIA	283.701	1,24%	458
BLOC NACIONALISTA VALENCIA-ESQUERRA VERDA	139.307	0,61%	298
CHUNTA ARAGONESISTA	88.939	0,39%	196
UNIO VALENCIANA	86.539	0,38%	131
PARTIDO ARAGONES	85.857	0,37%	907
EUZKO ALDERDI JELTZALEA- PARTIDO NACIONALISTA VASCO	76.048	0,33%	630
PARTIDO REGIONALISTA DE CANTABRIA	66.592	0,29%	276
PARTIDO SOCIALISTA DE ANDALUCIA	58.931	0,26%	57
UNION DEL PUEBLO LEONES	45.791	0,20%	230

	Votos	% Válidos	Concejales
PSM-ENTESA NACIONALISTA	35.633	0,16%	98
UNIO MALLORQUINA	33.088	0,14%	95
EUSKO ALKARTASUNA	30.485	0,13%	149
CENTRO DEMOCRATICO SOCIAL	23.428	0,10%	54
FEDERACIO DE INDEPENDENTS DE CATALUNYA	23.278	0,10%	112
TIERRA COMUNERA - PARTIDO NACIONALISTA CASTELLANO	16.411	0,07%	72
CANDIDATURA INDEP. EL PARTIDO DE CASTILLA Y LEON	13.977	0,06%	65
PARTIDO RIOJANO	12.667	0,06%	65
EXTREMADURA UNIDA	10.489	0,05%	55
UNIDAD REGIONALISTA DE CASTILLA Y LEON	7.452	0,03%	55
UNION DEL PUEBLO SALMANTINO	7.410	0,03%	58
OTROS	1.534.924	6,68%	4.892
Nº Votantes:	23.270.072	67,67%	
Abstención:	11.116.390	32,33%	
Censo Electoral:	34.386.462	100,00%	
Votos Válidos:	22.967.517	98,70%	
Votos Nulos:	302.555	1,30%	
Nº Votantes:	23.270.072	100,00%	
Votos Blancos:	404.448	1,76%	
Votos a Candidaturas:	22.563.069	98,24%	
Votos Válidos:	22.967.517	100,00%	

Leyes generales, pacto local y segunda descentralización

Legislación del Estado

Destaca la aprobación de la Ley orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los ayuntamientos y la seguridad de los concejales, encaminada, según la propia exposición de motivos, a «hacer realidad la decisión de aislar a los terroristas, garantizando una mayor eficacia en el uso de los recursos de los que puede disponer nuestro sistema político.»

Se incluyen modificaciones del Código Penal, Ley de enjuiciamiento criminal, ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad, ley orgánica de financiación de partidos políticos, ley orgánica del régimen electoral general y ley de bases de régimen local. Esta última incorpora una modificación del artículo 61, concretando que procede la disolución de las corporaciones locales por gestión gravemente dañosa para los intereses generales cuando se produzcan determinadas actuaciones de apoyo, cobertura, justificación, etc. del terrorismo. También se modifica el art. 75, para fijar un régimen protector para los concejales que consideren amenazadas sus personas, familiares, bienes, etc., permitiéndose efectuar la declaración de intereses ante el secretario de la diputación provincial o ante el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma.

También es de resaltar la LO 14/2003, que modifica diversas leyes en materia de extranjería. Además de la Ley Orgánica 4/2000, la propiamente ley de extranjería, en lo que aquí interesa es de destacar la reforma de la LBRL en relación con el padrón de habitantes, y la incorporación de una nueva DA 7ª a la LBRL que permite el acceso de la Policía a los datos de los extranjeros incluidos en el padrón municipal.

Más adelante nos referimos específicamente a la Ley de modernización del Gobierno Local.

Legislación autonómica

En la dinámica denominada primeramente del «pacto local» y luego de la «segunda descentralización», se pretendía atribuir a las Comunidades Autónomas un importante papel político a la hora de instrumentar normativamente y desarrollar políticamente el fortalecimiento del sistema de las administraciones locales. De las escasas iniciativas efectuadas hemos venido informando en anteriores ediciones. Durante 2003, y con las elecciones municipales a la vista, algunas Comunidades Autónomas se han esforzado en aprobar algunas leyes de carácter general sobre la respectiva Administración local, mientras que en otras el proceso ha quedado paralizado y parece que se debe volver a empezar.

Así, por un lado, en la Comunidad de Madrid debemos reseñar la Ley 2/ 2003, de 11 de marzo, de Administración local, y la Ley 3/2003, de la misma fecha, para el desarrollo del Pacto local. La ley de Administración local pone especial interés en las relaciones interadministrativas de cooperación, coordinación y conflicto, remitiéndose a un procedimiento para la resolución de conflictos de competencia.

Por su parte, la Ley 3/2003, para el desarrollo del Pacto local, señala, que su objetivo primero es establecer que mediante Ley la Asamblea pueda transferir o delegar a las Entidades Locales competencias de titularidad de la Comunidad Autónoma. Establece que las competencias transferidas o delegadas deberán estar referidas sustancialmente a su prestación o ejercicio, reservándose la Comunidad las competencias de ordenación y coordinación general. Se hace también una relación genérica de materias susceptibles de transferencia o delegación, que incluye hasta quince ámbitos de intervención. Se incluye la posibilidad de que las Mancomunidades de Municipios puedan ser destinatarias de las competencias transferidas o delegadas. Se prevé asimismo la posibilidad de que la Comunidad de Madrid firme convenios de encomienda de gestión de actividades materiales a las Entidades Locales.

Se regula el régimen bajo el cual se realizará la transferencia de competencias a las Entidades Locales, que, en todo caso, será mediante Ley de la Asamblea de Madrid. Corresponde a los Decretos de traspasos la fijación de los medios económicos, personales y reales necesarios para la transferencia de competencias. Se prevé la posibilidad de revocación de la transferencia.

Asimismo se regula la delegación de competencias en los Municipios o Mancomunidades de la Comunidad de Madrid, que se hará con autorización previa a través de Ley de la Asamblea de Madrid, que fijará las formas de control y coordinación. Igualmente, se prevé la posibilidad de revocación. En fin, se establece el

procedimiento para la definición de las transferencias o delegación de competencias. En él se establece la participación de las Entidades Locales a través de la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias. Esta Comisión va a ser la impulsora del Pacto Local y creará las Comisiones Sectoriales que serán las encargadas de concretar el traspaso de competencias mediante alguna de las fórmulas establecidas: Transferencia, delegación, encomienda. Su trabajo se centrará en la valoración de los medios financieros, materiales y, en su caso, personales.

Por su parte, en Castilla y León, a pesar de lo avanzado de los debates, no se aprueba el Pacto local antes de las elecciones autonómicas. El nuevo gobierno propone la creación de una comisión mixta entre el Gobierno, la Federación regional de municipios y provincias y los grupos parlamentarios, que elabore el texto de una futura ley de descentralización. Al hilo del debate surgido se pone de manifiesto la existencia de discrepancias sobre las competencias afectadas y, por supuesto, los mecanismos de financiación.

Tal y como se ha venido relatando en Informes anteriores, la Región de Murcia ha venido desarrollando una dinámica favorable entre la Federación de Municipios y el Gobierno, el cual llegó a elaborar un anteproyecto de ley de descentralización territorial y colaboración entre la CA de la Región de Murcia y las entidades locales a inicios de 2003. Pero después de las elecciones municipales y autonómicas de mayo, la nueva Asamblea regional se ha limitado a aprobar una moción de 23 de octubre de 2003 por la que se insta al Gobierno a que constituya un órgano de carácter paritario con la Federación de municipios de la región de Murcia para que proceda a elaborar un Libro blanco al objeto de determinar el análisis de la situación real de los ayuntamientos de la región, para que sirva de base consensuada para la elaboración de la ley regional de descentralización municipal, «marco normativo para abordar la segunda descentralización en la región de Murcia», conteniendo los principios inspiradores del proceso, las materias y los mecanismos que concretará el Pacto Local en la Comunidad Autónoma.

Se ha señalado la dilación que ello supone respecto de un proceso que ya estaba en fase avanzada de concreción, así como la influencia que en ella puede tener el hecho de que no hay posturas claras acerca de la creación de la comarca como entidad intermedia imperativamente prevista en el Estatuto.

Por lo que se refiere a Leyes de carácter general sobre la materia, debe reseñarse la Ley de la Rioja 1/2003, de Administración local. Entre otros extremos, contiene la regulación del régimen jurídico de los sistemas asociativos —mancomunidades, consorcios—, y también, prevé los mecanismos para llevar a cabo el pacto local: transferencia, delegación o enmienda de gestión de competencias a los diversos entes locales, con procedimientos negociados y comisiones mixtas sectoriales de traspasos, a combinar con la legislación sectorial.

En La Comunidad Foral de Navarra cabe aludir a la Ley Foral 23/2003, de 4 de abril, que regula las subvenciones a las retribuciones de los alcaldes y concejales por la dedicación a sus cargos, con la finalidad de dignificar su situación. Y en Cataluña, señalar la aprobación del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local, por Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, después de las significativas, aunque no abundantes, modificaciones efectuadas en 2002, y que fueron objeto ya de comentario en el momento oportuno.

La ley 53/2003, de 16 de diciembre, sobre medidas para la modernización del gobierno local

Cómo se señalaba el año anterior, en el ámbito del legislativo estatal, el escenario político ha ido derivando paulatinamente desde la óptica más general del «pacto local» –endosado a las Comunidades Autónomas– hacia una preocupación más específica por el tratamiento del fenómeno genéricamente denominado de «las grandes ciudades». Se fija formalmente el inicio del proceso en el acuerdo entre PP y PSOE en torno a la proposición no de ley (BOCG 18 marzo 2003) sobre modernización del gobierno local, que acabará cristalizando en la Ley 53/2003, de 16 de diciembre, sobre medidas para la modernización del gobierno local. Su contenido ha acabado siendo muy diverso, lo que pone de manifiesto, en esencia, la convicción a que se ha llegado de que hay que «tocar» la legislación de régimen local en muchos de sus extremos, y no sólo en lo relativo a las grandes ciudades, y se ha aprovechado la dinámica abierta para incorporar algunas reformas.

En un rápido repaso a los aspectos que más relación guardan con el sistema de las organización territorial y de las competencias de las Comunidades Autónomas, seleccionamos los siguientes puntos: refuerzo de las formas asociativas de los municipios (potestades de las mancomunidades, incluso interautonómicas, consorcios transfronterizos, etc.); refuerzo de las provincias, con la atribución de la competencia de cooperación en el desarrollo económico y social y en la planificación; promoción de la participación ciudadana; regulación detallada de las formas de prestación de los servicios públicos locales; incremento de la cooperación vertical entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de régimen local. Además se añade un nuevo título XI a la LBRL, referido a la potestad sancionadora de los municipios, incorporando al derecho positivo algunas de las soluciones avanzadas por la jurisprudencia constitucional y del Supremo y la doctrina científica.

Mención aparte merece la incorporación del título X a la LBRL, estableciendo un régimen orgánico especial para los municipios de gran número de población. Destaca el papel de dirección política del Alcalde, la relevante intervención ejecutiva de la Junta de Gobierno, cuyos miembros, hasta un máximo de un tercio, pueden no ser concejales, esto es, no electos; se impone la organización en distritos, la asesoría jurídica, la distinción entre órganos superiores municipales y directivos, la introducción de un concreto órgano de participación ciudadana y de otro de reclamaciones, así como determinadas reglas de la organización de la gestión económico-financiera y la creación de organismos para la resolución de reclamaciones económico-administrativas.

Sin entrar a valorar aquí el aspecto sustantivo de todas estas reformas, sí debe hacerse una rápida aproximación valorativa en relación con determinados aspectos.

Por un lado, la indeterminación absoluta del ámbito subjetivo de aplicación de este régimen, que ya no es de «grandes ciudades» sino de «municipios de gran población», y que es aplicable en virtud de criterios muy heterogéneos –número de habitantes, capitalidad provincial, autonómica, sede de instituciones autonómicas, concurrencia de circunstancias económicas, sociales, históricas o cultura-

les, ya sea de manera directa por imperio de la propia Ley, ya sea por decisión del legislador autonómico, y que es extensible a los cabildos insulares (pero no a las diputaciones). En definitiva, se ha dicho que se instaura una suerte de «café para casi todos», que poco tiene que ver con la necesidad de dar respuestas a las singularidades del gobierno urbano.

En segundo lugar, debe destacarse el notable uniformismo que, paradójicamente, se implanta, para todos los municipios que adquieran la nueva condición, en lugar de dar paso a una mayor diversidad. El café puede ser para casi todos, pero no pueden pedirse cortados, con leche, cortos, largos, «ristretti», ni siquiera un «capuccino». Queriendo romper el tradicional y rígido uniformismo del régimen local español, según declara la exposición de motivos, se da un paso, sí, pero posiblemente hacia una dirección que no es la correcta.

En efecto, en tercer lugar, la detallada regulación de la nueva Ley, y no sólo en lo relativo a los municipios de gran población, excede claramente de lo básico y restringe de manera notoria las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, alguna de las cuales ha impugnado ya la Ley ante el Tribunal Constitucional. Así, el Parlamento de Cataluña, después de haberse emitido el Dictamen Consell Consultiu de Catalunya 261 (17 febrero 2004).

El exceso de lo básico en relación con las competencias autonómicas lo vemos también, por ejemplo, en la regulación de las formas de prestación de los servicios, que reproduce en esencia el modelo de la LOFAGE, con la introducción de las entidades públicas empresariales. Pero la LOFAGE es ley «completa» ya que se aplica a la Administración del Estado; en este caso, en cambio, debería haberse reducido la normación a lo que es básico para los entes locales, para que lo desarrollaran las Comunidades Autónomas. La propia exposición de motivos de la Ley reconoce «que se incorpora a la misma la regulación sustancial necesaria de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles con capital social público, hasta ahora sólo reguladas parcialmente en normas reglamentarias».

Por otro lado, al mismo tiempo se produce una limitación de la autonomía organizativa municipal. Toda la regulación de las grandes ciudades implica una limitación de su potestad de autoorganización, que queda más constreñida, curiosamente, en relación con la de los municipios «comunes». Y, por el contrario, nada se regula sobre competencias ni financiación, que es lo menos disponible, precisamente, por los propios municipios.

En definitiva, a pesar de las intención de romper el uniformismo, se consigue lo contrario, al detallar o densificar mucho más las regulaciones básicas en algunos aspectos y en el hecho mismo de considerar básico todo el régimen especial de las grandes ciudades.

Leyes sectoriales y competencias locales

La legislación dictada por el Estado y por las Comunidades Autónomas en los distintos sectores de regulación e intervención incide naturalmente sobre las competencias locales. Indicamos sintéticamente algunas de las novedades producidas.

Por una parte, cabe señalar que las Leyes de salud o sanitarias de carácter general (Galicia, Islas Baleares, Comunidad Valenciana), incluyen referencias a las competencias de las distintas Administraciones públicas, pero con una general centralidad en la entidad Agencia o Servicio Autonómico de salud correspondiente. En la Comunidad Valenciana, por ejemplo, por decreto, se transfieren a la Agencia de Salud una amplia serie de servicios de los ayuntamientos y diputaciones.

La Ley Catalana 7/2003 de protección de la salud, en relación con los riesgos ambientales, alimentarios, etc. dispone la creación de la Agencia de Protección de la salud, en la que participan ayuntamientos y consejos comarcales, competentes en las materias afectadas, además de preverse un sistema de colaboración a través de convenios. Se respeta el específico Consorcio sanitario de Barcelona, mixto entre Generalidad y Ayuntamiento, protegido por la Carta Municipal, en cuyo seno se inscribe una Agencia de Salud Pública y Medio Ambiente de Barcelona.

En el campo de los servicios sociales, la Ley de Madrid 11/2003, de 27 de marzo, de servicios sociales procede a la distribución de competencias entre la Comunidad, los municipios y el sector privado. También señalamos la Ley de Murcia 3/2003, de 10 de abril, de Servicios sociales, configurada bajo la idea de sistema único de todos los recursos de las distintas entidades públicas, también locales, y privadas; así como la correlativa Ley del Principiado de Asturias.

La misma figura del sistema organizativo se encuentra en otros sectores, como el de la cultura. Así, la Ley Andalucía sobre el sistema de bibliotecas y centros de documentación, con fórmulas de cooperación y coordinación con las entidades locales; también mediante la regulación del fomento del uso de las nuevas tecnologías. Igualmente, la Ley de Museos de las Islas Baleares efectúa la distribución de competencias entre los diversos niveles territoriales y la incorporación del sistema de redes insulares de museos.

En el ámbito del transporte, la Ley Andalucía 2/2003, de ordenación de los transportes urbanos y metropolitanos incorpora la distribución de competencias con los municipios, y atribuye a la Comunidad Autónoma la declaración del interés metropolitano de los transportes; aunque la praxis lleva a actuaciones concertadas entre niveles administrativos. En Cataluña, la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad, introduce la concepción sostenible y segura de la movilidad de las personas, del transporte de mercancías y de todos los desplazamientos, con una amplia implicación de todos los entes locales en la elaboración y gestión de los planes de movilidad, incluso mediante la creación de consorcios con la Administración de la Generalitat, bajo la denominación de autoridades territoriales de la movilidad.

En el sector económico de incidencia territorial, destaca, en las Islas Canarias la importante Ley 19/2003, que aprueba las directrices de ordenación general del turismo, que contiene decisiones de programación y planificación con rango de ley, en las que se establece el crecimiento cero de la oferta turística hasta 2006. Ello implica, en la práctica, congelar las competencias municipales e insulares en la materia, aunque se les reconocen las competencias municipales para la prórroga y la declaración de caducidad de las licencias ya concedidas.

En el sector medioambiental, aludimos, en Cataluña, a la Ley 22/2003, de protección de los animales, que atribuye a los ayuntamientos o entidades supramunicipales importantes funciones de inspección y vigilancia en la materia, e incluso de prestación de servicios, sin que se prevean, en cambio, especiales mecanismos de financiación. También en Cataluña, reseñamos el Decreto 139/2003, que aprueba el reglamento de los servicios públicos de saneamiento, con amplias previsiones de actuación de las «entidades locales del agua» (ELA), formadas por los municipios, mancomunidades o consorcios.

En otro sector, el de la seguridad, Cataluña aprueba la Ley del sistema de Seguridad Pública, que implica una mayor coordinación entre la Comunidad Autónoma y las policías locales, y una mayor participación de ayuntamientos, previéndose comisiones regionales y planes supramunicipales de seguridad. Se establece con carácter obligatorio la existencia de Juntas municipales de seguridad, presididas por el Alcalde, en los municipios que tengan policía local.

En fin, como normas más generales que afectan al régimen jurídico local, señalemos la Ley de Andalucía 6/2003, de símbolos, tratamientos y registro de las entidades locales, que suprime la tutela que podía significar la aprobación por decreto autonómico de los símbolos de las entidades locales; y la Ley 7/2003, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana, que se aplica también a los entes locales.

Conflictos en defensa de la autonomía local

La nueva vía de protección de la autonomía local introducida con la reforma de la LOTC de 1999 aporta pocas novedades durante 2003, lo que confirma lo exagerado de los temores preexistentes acerca de una posible avalancha de conflictos.

El Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por once ayuntamientos del área metropolitana de Barcelona contra el art. 79 de la Ley catalana 31/2002, de acompañamiento a los presupuestos para 2003, en relación con la configuración como competencia autonómica de toda decisión relativa a la Línea 9 del Metro, que discurre por los citados municipios, privándoles a los mismos de cualquier participación respecto de la determinación de la forma de prestación del servicio, ya que se autoriza al Gobierno autonómico a encomendar la administración de la línea al Ente autonómico de Infraestructuras ferroviarias.

Como paso previo a su interposición, se solicitó el preceptivo dictamen al Consell Consultiu, que entre otros extremos se pronunció acerca de la forma del cómputo del número de municipios -una séptima parte de los afectados por la norma- a efectos de cumplir con la legitimación colectiva exigida por la LOTC: Se decide que no debe computarse en relación con todos los municipios de Catalunya, sino en relación con aquellos por donde discurre la concreta línea de metro. En sentido parecido se había pronunciado el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad valenciana en relación al conflicto planteado contra la ley de supresión del Consejo Metropolitano de l'Horta.

Las dificultades que plantea la legitimación colectiva se han puesto de manifiesto a raíz del Auto del Tribunal Constitucional 418/2003, de 16 de diciembre, por el cual se acuerda inadmitir a trámite el conflicto planteado por 1185 municipios contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de estabilidad presupuestaria. Se trataba del primer conflicto planteado contra una ley estatal de carácter general –no de destinatario único. El Tribunal Constitucional constata que la séptima parte de municipios exigida por la Ley la constituyen, de acuerdo con el registro de entidades locales, 1158, y la demanda ha sido interpuesta por 1185, por lo que en principio el primer requisito mínimo se cumpliría. Ahora bien, el Tribunal Constitucional pasa a continuación a comprobar si los acuerdos municipales correspondientes están debidamente documentados y si se han adoptado con el quórum de mayoría absoluta legalmente requerido. Y así va descartando, además de aquellos que han rechazado la moción para presentar el conflicto, aquellos que manifiestan expresamente su rechazo a la ley pero formalmente no adoptan el acuerdo de plantear el conflicto, aquellos en que no se alcanza el quórum señalado, o aquellos en que no consta certificado que el resultado de la votación producida en el ayuntamiento signifique una mayoría absoluta. Así se descartan 67 municipios, lo que impide ya entender cumplido el requisito numérico exigido.

Pero además el Tribunal Constitucional se extiende en descartar también los municipios que habían adoptado extemporáneamente el acuerdo de plantear el conflicto, bien porque lo hicieron prematuramente, en contra del proyecto de la ley antes de ser aprobada y publicada, bien por que lo hicieron después de transcurridos los tres meses desde la publicación, que es el plazo legalmente fijado, o bien porque no consta acreditada la fecha. Con ello se excluyen 22 municipios más, tres de los cuales ya habían sido descartados por el anterior criterio. De manera que el resultado total es el de 1099 acuerdos municipales válidamente adoptados para plantear el conflicto, cuando los exigibles son 1158. Ello es suficiente para inadmitir el recurso y así el Tribunal se ahorra haber de calcular si, además, se cumplía el requisito de que representaran una sexta parte de la población española.

El caso sirve de toque de atención para reflexionar acerca de la complejidad del sistema de legitimación establecido en la LOTC, sobre el que algunos ya nos pronunciamos críticamente en su momento.

También se registran otros intentos de plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, sin que hayan tenido éxito: en Andalucía, contra la Ley de urbanismo, donde no se consigue por poco la séptima parte del número de municipios. Y en Castilla y León el municipio de Santovenia de Pisuerga solicita Dictamen al Consejo de Estado previo, contra la Ley 9/2002, de 10 de julio, de declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad Autónoma. ¿Se trataba de una Ley de afectación singular, por cuanto legalizaba el vertedero de residuos peligrosos ya existente en la localidad? En todo caso, el Consejo de Estado estimó el carácter supralocal de la instalación, por lo que no era de competencia local.

En fin, entre otras intervenciones constitucionales que afectan a la Administración local cabe reseñar, por un lado, la STC 76/2003, de 23 de abril, y otras muchas que le han seguido, que se pronuncia sobre la vulneración del derecho de asociación en su vertiente negativa en virtud de la exigencia de colegiación obliga-

toria en el Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local de los funcionarios locales con habilitación nacional. Y por otro lado, el planteamiento por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya del conflicto de competencias contra el RD 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades locales.

Organización territorial de las Comunidades Autónomas y entes intermedios

Señalamos, en primer lugar, en Cataluña, la Ley 8/ 2003, de 5 de mayo, de tercera modificación de la Ley 6/1987, de la organización comarcal de Cataluña, (y la posterior aprobación de un texto refundido, por Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre).

La Ley recoge en parte algunas de las ideas expuestas en el Informe de la Comisión de Expertos sobre la reorganización territorial de Cataluña, citado en años anteriores, de cara a flexibilizar, por un lado, la rigidez existente en las variaciones de los límites comarcales, y de otro, a incrementar la conexión municipalista, introduciéndose en su organización, con carácter necesario, el Consejo que reúne a todos los alcaldes de la comarca. También flexibiliza el contenido competencial, disminuyendo la garantía de unas materias precisas. Lo más debatido fue la inversión de los criterios utilizados para determinar la composición de los consejos comarcales: ahora se prima el número de votos obtenidos por cada partido o coalición sobre el número de concejales obtenidos en los municipios de la comarca, lo que perjudicaba al partido del Gobierno, CiU. Apoyada la Ley por los grupos de la oposición, el Gobierno intentó demorar su aprobación y aplicación, y suscitó el debate de si estos nuevos criterios debían aplicarse a las elecciones locales ya convocadas para el 25 de mayo. Primero se solicitó dictamen al Consejo Consultivo, cuyo criterio fue el de entender que el procedimiento para la designación de los consejeros comarcales es un proceso distinto y separado de las elecciones municipales convocadas, las cuales no se veían alteradas por las nuevas reglas para la posterior designación de los consejeros comarcales. Aprobada ya la Ley, y en plena jornada electoral el Gobierno consultó a la Junta Electoral Central, que entendió que la nueva ley no era aplicable a la composición de los nuevos Consejos comarcales. Finalmente, el Tribunal Superior de Justicia zanjó la cuestión sentenciando que la ley sí debía aplicarse de forma inmediata para regular la composición de los nuevos consejos comarcales.

En otro orden de cosas, también en Cataluña, se transfieren al Consejo general de la Vall d'Aran las competencias en materia de oficialización de símbolos de los entes locales de su territorio.

En Aragón sigue adelante el proceso de comarcalización, con la creación por ley de seis nuevas comarcas durante 2003, con lo que se alcanzan las treinta y dos. Queda por resolver la cuestión de Zaragoza capital, acerca de la cual se plantean varias opciones: ¿una única comarca, o bien dos, una para la capital y otra para la corona metropolitana?

En otros ámbitos, la comarcalización no es tan obvia. Así, La Rioja, en su nueva ley de régimen local 1/2003, queda muy desfigurada la posibilidad de la institución

de la comarca, debido a la oposición encontrada en el proceso previo de consultas. En la Región de Murcia, la ya indicada demora sufrida en la dinámica del pacto local y la segunda descentralización que ya estaba en marcha puede relacionarse tal vez con la indefinición de las fuerzas políticas acerca de la efectiva creación de la comarca como ente intermedio, –propio en una Comunidad uniprovincial– que está imperativamente prevista en el art. 3 del Estatuto.

En la Comunidad de Madrid, la ley de Administración local 2/2003, sólo prevé las mancomunidades como formas asociativas de los municipios, y no se prevé un ente intermedio entre el municipio y la Comunidad. Igual que en el caso anterior, cabe preguntarse, siendo una Comunidad Autónoma uniprovincial, si no faltará el «colchón» del nivel local supramunicipal.

En fin, en Castilla y León, en relación con la Comarca del Bierzo, no acaban de vencerse las dificultades institucionales para la estabilidad de su gobierno, y sus relaciones con la Junta.

Por lo que se refiere a los Consejos insulares de Baleares, se difiere la efectiva puesta en práctica, respecto al de Mallorca, de la Ley de 2001 que atribuye competencias a los Consells sobre servicios sociales y seguridad social, por haberse detectado disfunciones en el cálculo del coste efectivo de los servicios y del personal. En otro ámbito, se regulan por decreto los consejos escolares insulares (y los municipales) como órganos de consulta y participación en la programación general de la enseñanza.

En cuanto a los Cabildos Insulares de Canarias, la Ley 9/2003, de haciendas territoriales canarias, consolida un sistema estable de financiación de los cabildos, mediante el establecimiento de porcentajes de participación en el bloque de financiación, la creación de un fondo insular de inversiones y la atribución a los cabildos de capacidad tributaria propia, pudiendo fijar el tipo de la exacción fiscal sobre gasolina y gasóleo de automoción dentro de unos límites predeterminados.

Asimismo, se concede un mayor protagonismo a los cabildos en el Parlamento de Canarias, con la aprobación de un nuevo Reglamento del Parlamento: los presidentes de los cabildos pueden comparecer ante la Comisión General de Cabildos para dar cuenta de su gestión de las competencias autonómicas transferidas a los cabildos.

También la Ley estatal de modernización del Gobierno Local, gracias a una enmienda presentada en el Senado, permite equiparar a las grandes ciudades –o de gran número de población– a los cabildos con más de 175.000 habitantes (Gran Canaria y Tenerife) y de más de 75.000 (La Palma y Lanzarote) si lo decide el Parlamento canario. Pero es evidente que dicho régimen no se pudo aplicar «in totum» lisa y llanamente, por lo que se matiza en la disposición adicional 14. Ello conlleva, por otro lado, la modificación de la regulación de los cabildos en el art. 41 de la LBRL.

Por último, y respecto al nivel metropolitano, la Comunidad valenciana procede a la regulación del Consejo Asesor mixto de coordinación autonómica, previsto en la Ley 2/2001, de creación y gestión de áreas metropolitanas, como órgano colegiado asesor y de participación de las entidades metropolitanas en la Administración autonómica, con funciones de informe y propuesta.