

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2008

Tomàs Font i Llovet

Evolución general. Crisis económica y financiación local

En la valoración del año anterior se señalaba que los principales rasgos que dibujaban el aspecto de la posición de la Administración local en el Estado autonómico fueron, por un lado, las elecciones municipales celebradas en el mes de mayo, con todas las problemáticas que cualquier proceso electoral pone al descubierto y, por otro lado, la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía –Andalucía, Baleares, Aragón y Castilla y León–.

En 2008, son las elecciones generales del mes de marzo, y sus resultados, las que más han incidido en el impulso, o en el parón, de iniciativas de desarrollo institucional que afectan al mundo local. En este año, además, estalla con toda su virulencia el problema de la crisis económica y su incidencia en la posición de los entes locales. Precisamente, el único punto relativo al gobierno local que se destaca en el discurso de investidura del Presidente Rodríguez Zapatero es el de su financiación.

La situación de los ayuntamientos en el escenario de la crisis económica ofrece varias vertientes. Por una parte, de manera directa, el parón inmobiliario ha implicado la disminución de ingresos locales, debido a la excesiva vinculación de sus fuentes tributarias a la actividad económica y en concreto, a la actividad inmobiliaria. También, por la misma razón, fuerte disminución de los ingresos patrimoniales de los municipios ante la dificultad de dar salida al suelo público obtenido por cesiones y resituarlo en el mercado. Se ha detectado un espectacular incremento de casos en que se ha tenido que acordar la resolución de contratos de enajenación de suelo por falta de comparecencia del adjudicatario a la hora de la formalización del contrato, al no haber obtenido éste financiación bancaria.

Por otra parte, los efectos de la crisis económica sobre la ciudadanía están significando un aumento impresionante de la demanda de servicios de atención social, especialmente entre la población inmigrante, que recae de forma inmediata sobre los ayuntamientos.

En este contexto se han producido diversas iniciativas de distinto alcance. El propio Sr. Zapatero, en el discurso de investidura, vino a vincular la necesidad de una reforma más estructurada de la financiación local a la del sistema general de la financiación autonómica. Hay más iniciativas para vincular el proceso de solución de la financiación local con la autonómica, racionalizando y aproximando ambos procesos: así el alcalde de Zaragoza, Sr. Belloch convoca a los alcaldes de

las seis grandes ciudades para afrontar esta necesidad; también la FEMP se pronuncia en este sentido. En Castilla y León, tanto el Gobierno de la Comunidad como la Federación Regional de Municipios y Provincias se manifestaron a favor de que la financiación local se vincule a la financiación autonómica y la conveniencia de defender ese punto de vista en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

No cabe duda de la lógica que asiste a esta postura, como ya se ha sostenido aquí en otras ocasiones, pero también es evidente que las inmensas dificultades para llegar a un acuerdo y solución para la financiación autonómica están perjudicando, de paso, a resolver el tema de la financiación local. Ello ha conducido a algunas Comunidades Autónomas a adoptar medidas propias, como el caso de Navarra, que mediante un amplio acuerdo político, se ha establecido la participación de las entidades locales en los impuestos de Navarra (el Fondo de Participación de las Haciendas Locales), determinándose, por un lado, el reparto del denominado Fondo de Transferencias Corrientes y, por otro, se fija el destino del Fondo de Transferencias de Capital mediante el Plan de Inversiones Locales para el próximo cuatrienio.

La intervención más vistosa ha sido sin duda la aprobación del Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo estatal de Inversión local y un Fondo especial del Estado para la dinamización de la economía, con la aprobación de los correspondientes créditos extraordinarios. En el caso del primero, se trata de 8 mil millones de euros para inversiones locales generadoras de empleo. Las reacciones políticas ante esta importante iniciativa han sido de muy distinto signo, sobre la base de una general aceptación de su oportunidad. Pero por encima de ello, se ha criticado especialmente que se haya excluido de toda intervención a las Comunidades Autónomas, habida cuenta del carácter perfectamente territorializable de las ayudas. Por cuestión de simple proximidad y eficiencia, su participación en la tramitación, ejecución y control de las inversiones parece de todo punto útil y adecuada. Por otro lado, también se ha criticado la regulación sustantiva, los cortos plazos para la presentación de los proyectos, que deben ser de nueva implantación, la limitada cuantía –cinco millones de euros, máximo– de cada proyecto, el hecho de que se trate sólo de obras de inversión y no de otras actuaciones de atención a las personas que puedan generar empleo más permanente, la rigidez de criterio de distribución –sólo el número de habitantes, y no, por ejemplo, ponderando el índice de paro–, la inferioridad de condiciones en que se encuentran los municipios pequeños, etc.

Por otra parte, el Decreto-ley modifica directamente algunos aspectos del régimen de contratación pública para la adjudicación por los ayuntamientos de las obras financiadas con cargo a este Fondo. Además, se tiene en cuenta la oportunidad de potenciar la cooperación intermunicipal, mediante la participación en el fondo de las mancomunidades y aún de otras agrupaciones de municipios, constituidas *ad hoc* mediante acuerdos específicos, en las que un municipio interviene por encargo y en beneficio de los demás. En fin, se recuerdan las funciones de asistencia y cooperación técnica y jurídica de los entes supramunicipales –diputaciones, cabildos y consejos insulares– para la preparación y la gestión de las solicitudes.

La realidad es que los entes locales se han visto volcados durante varios meses

en la tarea de idear a toda prisa nuevas inversiones no previstas y no presupuestadas, a realizar proyectos inesperados, con el riesgo de propiciar futuros desajustes, dudas que sólo con el tiempo se podrán despejar. Más allá de la idoneidad de la medida desde el punto de vista de la política económica y de la lucha por el empleo, no es claro que este tipo de actuaciones sea respetuosa ni con la autonomía local ni tampoco con las competencias de las Comunidades Autónomas en relación con los entes locales de su territorio.

La garantía de la autonomía local en el desarrollo estatutario y en la jurisprudencia constitucional. La STC 47/2008

En el Informe pasado ya se señalaba el *impasse* del anteproyecto de ley básica del Gobierno y la Administración local: parecía lógico que para seguir adelante habrían de pasar las elecciones generales de 2008, clarificar el horizonte de las reformas estatutarias y, en su caso, despejar las dudas competenciales que pudieran requerir la intervención del Tribunal Constitucional. También se indicaba que el último borrador del Anteproyecto de Ley que había circulado incorporaba una sencilla cláusula de salvaguarda de las competencias autonómicas que podía permitir solventar eventuales conflictos.

A finales de 2008 siguen sin clarificarse las incógnitas señaladas. El resultado de las elecciones generales de marzo de 2008 no ha fortalecido la posibilidad de alcanzar el amplio acuerdo que requiere una ley de estas características. La tramitación de la reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, que incorporaba interesantes aportaciones a la regulación de los gobiernos locales, ha quedado encallada una vez ingresada en el Congreso de los Diputados. En este estado de cosas, solamente cabe hablar de iniciales actuaciones en preparación del desarrollo estatutario, allí donde ha habido reformas de relieve, o de una labor de predisposición de proyectos e incluso de algunas realidades parciales.

Así, en Castilla y León, el Gobierno ha aprobado un Proyecto de Ley de Transferencias a las Corporaciones Locales, todavía a finales de 2008 en trámite parlamentario, que significa la concreción del Acuerdo de Pacto local de 2005, ya comentado en su día. En su virtud, pasarán a ser gestionados por ayuntamientos y diputaciones más de doscientos equipamientos en los sectores de juventud, infancia, tercera edad, asistencia social, deporte y ocio, con los consiguientes trasposos de medios personales y económicos.

En Cataluña, se empieza a manejar un primer documento sobre un Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales, de amplio alcance, que va más allá de lo que podría ser el desarrollo básico del Estatuto en materia de organización territorial y garantía de la autonomía local. Paralelamente, parece haberse llegado al acuerdo de recomponer la regulación institucional del área metropolitana de Barcelona, cuya ausencia incrementa cada día que pasa la debilidad estratégica de la región. No obstante, uno de los aspectos más relevantes está todavía por definir: la organización territorial y la configuración institucional de las veguerías, los entes de gobierno de la intermunicipalidad cuyo órgano de gobierno, según el Estatuto, sustituye a la Diputación provincial, de acuerdo con lo previsto por el art. 141 Constitución Española.

También en Andalucía se desarrollan diversos trabajos para la preparación de una Ley de gobiernos locales que puedan tener un valor condicionante de la legislación sectorial a la hora de concretar las competencias locales. Y simultáneamente, varias voces cualificadas ponen en cuestión el modelo de órgano de participación local en la Comunidad Autónoma, tal como ha sido regulado por la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, por la que se crea el Consejo Andaluz de Concertación Local, y que ya se comentó el año pasado en estas mismas páginas.

Por su parte, en la Comunidad Valenciana, tiene lugar, como desarrollo directo de los arts. 63.3 y 64.4 del Estatuto de Autonomía, la aprobación del Decreto 81/2008, de 6 de junio, por el que se crea la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. Nótese, por un lado, el rango reglamentario de la disposición, contradictorio, en mi opinión, con la función de desarrollo directo de una institución de relevancia estatutaria. En segundo lugar, se ha destacado que sus funciones de informe sobre iniciativas gubernamentales, habida cuenta de la composición mixta del órgano, no puede expresar en puridad la participación autónoma local en los procedimientos autonómicos, de manera parecida a lo que sucede con el consejo de concertación andaluz ya citado.

En Baleares cabe destacar la aprobación de la Ley 8/2008, de 5 de junio, que modifica la Ley de capitalidad de Palma de Mallorca de 2006, a iniciativa del Consell insular de Mallorca, en uso de lo previsto en el art. 47.2 y 65.1 del Estatuto de Autonomía. El principal objetivo era recuperar para el Consell insular las competencias de control urbanístico sobre la capital, de la misma forma que ejerce esta función, con carácter general, en el resto de municipios de la isla, y que había sido suprimido en 2006. Ya entonces señalamos que la «soberanía urbanística» de Palma que se instauraba, excepcionando el carácter bifásico de la aprobación del planeamiento general, era fruto de una coyuntura política que podía verse repuesta a su estado anterior en virtud del Estatuto entonces en tramitación, como así ha sucedido, no sin pasar por una fuerte polémica política. Por otro lado, la Ley permite al Ayuntamiento instalar redes propias de telecomunicaciones diferentes de las de otros operadores. En fin, la Ley substituye la denominación de la ciudad como Palma de Mallorca y le restituye el histórico de Palma, de acuerdo con lo dispuesto en el nuevo Estatuto de 2007.

En líneas generales, cabe indicar que todavía es pronto para valorar la incidencia real que las nuevas formulaciones estatutarias del período 2006 y 2007 van a atener sobre la configuración y garantía de la autonomía local, ya sea a través de reconocimientos competenciales, regulaciones generales o instauración de verdaderos mecanismos de participación política local en el nivel autonómico.

En este contexto podía resultar de interés conocer en qué medida la jurisprudencia constitucional podía aportar su propia intervención en defensa de la autonomía local. La STC 47/2008, 11 de mayo, es la segunda que resuelve un conflicto en defensa de la autonomía local desde la creación de este proceso constitucional en 1999. Sólo este primer dato da ya idea de la escasa utilidad efectiva de este instrumento, tal como fue configurado legalmente, y que pronto fue objeto de severas críticas, incluso por parte del Consejo de Europa, por su restrictiva concepción. De ello se ha dado cuenta en estas páginas en anteriores ediciones, así como

de la primera sentencia, la 240/2006, en relación con la ciudad de Ceuta, y su decepcionante resultado, aún considerando la singularidad del caso. Ahora nos encontramos de nuevo con otra sentencia de decepción.

La STC 47/2008 resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por diez Ayuntamientos Valencianos frente a la Ley autonómica 8/1999, por la que se suprimía el área metropolitana de L'Horta. Los ayuntamientos entendían que las competencias municipales ejercidas por el Consejo metropolitano, al pasar a ser objeto de reparto por parte de una comisión mixta con la Comunidad Autónoma y con predominio de ésta, quedaban fuera del ámbito de disposición de los entes locales, a través de órganos propios, y por ende, se lesionaba su autonomía. Se contrapusieron problemas procesales de legitimación insuficiente –número de municipios respecto de los afectados por la norma, en conexión con la intervención del Consejo Jurídico Consultivo del Comunidad Valenciana– y de pérdida sobrevenida del objeto del recurso, al haber sido formalmente derogada la Ley 8/1999 por la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de Creación y Gestión de Áreas Metropolitanas en la Comunidad Valenciana, que sigue la línea de la legislación catalana de 1987, y que hoy se considera ya necesitada de reforma.

Pues bien, la STC 47/2008, en un solo párrafo del FJ II, despacha el asunto apreciando la pérdida sobrevenida del objeto al haber sido derogada la norma impugnada, y ello en abierta contradicción con anteriores sentencias del propio Tribunal, donde se mantenía que la derogación de la norma cuestionada no era obstáculo para entender que no había desaparecido la controversia planteada, al haber persistido la lesión de la autonomía local (por ejemplo, STC 137/2003) En un último párrafo se incluye una argumentación tan concluyente como respetuosa con las reglas de la lógica: el Tribunal indica, con énfasis, que a su apreciación de que se ha producido la pérdida del objeto del proceso no es óbice que los ayuntamientos no lo aprecien así, puesto que es al Tribunal, y no a las partes, a quien corresponde valorar esta circunstancia. ¡Faltaría más! Sucede que el voto particular que expresa el Magistrado Rodríguez-Zapata pone de manifiesto, con más extensa argumentación, que en otras ocasiones no ha sido apreciado de esta manera por el propio Tribunal. Dicho magistrado finaliza su voto particular proclamando, haciéndose eco de otros votos particulares conocidos en la historia del Tribunal, que «resulta decepcionante que uno de los escasos conflictos en defensa de la autonomía local que ha logrado superar las indudables dificultades que su planteamiento encuentra en nuestra Ley Orgánica, no alcance a ser resuelto, pese a haber sido planteado hace más de siete años, por razón tan discutible como la apreciada en la sentencia que declara su pérdida de objeto».

La Sentencia reseñada, y el lamento final que la acompaña, no hacen sino confirmar la opinión ampliamente expresada por la doctrina y por los organismos europeos de que todavía son insuficientes o inoperantes los mecanismos de garantía de la autonomía local en nuestro ordenamiento. Insisto en que junto a los de corte jurisdiccional, deben explorarse otras vías complementarias, que no sustitutivas. Las reformas de los Estatutos de Autonomía ofrecen una inmejorable ocasión para abordar esta necesidad, dentro de las limitaciones que presenta toda actuación que se mueve dentro de los límites de una Constitución inalterada. Así, la intervención previa de los entes locales en la formación de la ley, y no sólo en la fase de impugnación posterior, según los mecanismos y órganos de

participación ya aludidos. También, la previsión de nuevos mecanismos internos, como el acceso al órgano autonómico de garantías estatutarias antes de la aprobación de la ley, para que emita dictamen al respecto, –como establece el Estatuto de Cataluña, art. 76.2.d)– y no sólo a posteriori, con la ley ya aprobada, etc.

Legislación sectorial. Las relaciones entre Comunidades Autónomas y Administración local

La legislación autonómica producida en los más diversos sectores de las actividades públicas ofrece un amplio espectro de incidencias sobre la posición de los entes locales. A título de aproximación general, que permite continuar con la valoración de conjunto que se viene efectuando, reseñamos un significativo abanico de disposiciones.

Un primer campo de intervención a destacar es el del *comercio y consumo*.

En Murcia, la modificación de la Ley de Consumidores y Usuarios de 1996, mediante la Ley 1/2008, potencia el papel de la Administración Local, aunque ello conlleva el riesgo de una mayor incidencia del legislador en la capacidad de autoorganización de los ayuntamientos.

Con una clara opción política, el País Vasco, con la Ley 7/2008, de segunda modificación de la Ley de la Actividad Comercial, trata de proteger al pequeño comercio frente a las grandes superficies, regula la licencia municipal de establecimiento de grandes superficies y la ordenación municipal de la venta ambulante.

La Comunidad Autónoma de Madrid incide también, de manera significativa, en este sector del comercio, de claro interés municipal: la Ley 1/2008, de Modernización del Comercio, modifica la Ley de Comercio Interior de 1999, y suprime la obligación de determinados registros previos al inicio de la actividad comercial. Se simplifica el procedimiento de las autorizaciones para la implantación de establecimientos comerciales minoristas, manteniéndose únicamente la exigencia de autorización para los de superficie superior a 2.500 m², de acuerdo con la normativa estatal básica. También se simplifican o eliminan ciertas autorizaciones previas a las que se sometían determinados establecimientos. Y en materia de horarios comerciales, se reconoce el principio de libertad empresarial para determinar el horario de apertura y cierre de los negocios en días laborables y festivos, eliminándose las limitaciones horarias máximas que se establecían para el ejercicio de la actividad comercial, tanto con carácter semanal, como diario. En todo caso, es de ver como la liberalización de la intervención administrativa en el sector, cuando éste es de competencia ampliamente local, afecta de modo importante a su acervo competencial.

Como en años anteriores, las materias de *urbanismo, ordenación del territorio y vivienda* constituyen uno de los campos de mayor intervención autonómica con incidencia local. En 2008, además, la crisis inmobiliaria ha condicionado nuevas actuaciones, de las que se presenta una rápida reseña.

En Galicia, la Ley 6/2008, de 19 de junio, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo, que modifica la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación

Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia se dirige a facilitar el acceso de ciertas capas de población a la vivienda y obtener una mayor cohesión social, de manera que los ayuntamientos pongan en marcha los instrumentos de intervención en el mercado del suelo previstos en la ley.

En Aragón, la Ley 1/2008, de 4 de abril, es el resultado de la tramitación como Proyecto de Ley del Decreto-ley 2/2007, de 4 de diciembre, que estableció medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Entre las novedades introducidas, se contempla un trato especial para el municipio de Zaragoza respecto a la Administración autonómica en cuanto al planeamiento urbanístico y el régimen de exenciones en la reserva de viviendas de protección oficial. Pero al margen de ello, se sigue denunciando la tendencia del gobierno autonómico a acaparar competencias urbanísticas, incluso de gestión, con la asunción de la potestad para concertar el planeamiento de suelos con particulares sin contar con la voluntad municipal.

Este es el caso de Cataluña, donde aumentan las críticas a las Áreas Residenciales Estratégicas (ARES), establecidas en la última legislación urbanística, por vulneración de la autonomía local.

También la Comunidad Valenciana hace uso del Decreto-ley, como otras Comunidades Autónomas con Estatutos reformados, para hacer frente a las necesidades urbanísticas e inmobiliarias. Así, aprueba el Decreto-ley 1/2008, de 27 de junio, de Medidas Urgentes para el Fomento de la Vivienda y el Suelo, estableciendo la reserva de vivienda protegida y creando las áreas residenciales prioritarias, en la línea ya señalada en otras Comunidades Autónomas; también se modifica el régimen del patrimonio público del suelo y se concreta de forma provisional el porcentaje de suelo que corresponde a la administración. Por otro lado, cabe reseñar en materia de vivienda dos decretos de relieve, el 46/2008, de 11 de abril, que modifica el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial Urbanística de 2006 y el Decreto 82/2008, de 6 de junio, en materia de actuaciones protegidas para facilitar el acceso a la vivienda.

En Baleares, la Ley 5/2008, de 14 de mayo, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención del suelo para viviendas de protección pública, prevé algunos supuestos de informes preceptivos y vinculantes de los ayuntamientos y de los consejos insulares.

En Asturias, destaca el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo, un amplísimo texto de más de seiscientos artículos que configura un verdadero texto consolidado del desarrollo ejecutivo del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 2004 y sus modificaciones, y otras regulaciones aplicables, procedentes incluso de los viejos reglamentos estatales de 1978.

También Castilla y León interviene en la materia, con la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, que adapta la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, a la legislación básica estatal y establece medidas para dotar de apoyo a la política de vivienda y al sector de la construcción.

El campo más amplio de la ordenación del territorio encuentra también diversas expresiones normativas autonómicas. Así, en Galicia, la Ley 7/2008, de protección del Paisaje, obliga a los ayuntamientos a incorporar en sus planeamientos urbanísticos medidas para prevenir el impacto sobre el paisaje y para asegurar la integración paisajística de los nuevos desarrollos en el marco del desarrollo sostenible. Incluye instrumentos de concertación –pactos por el paisaje– entre Administraciones públicas, entes locales, y agentes socioeconómicos del territorio para promover acciones de mejora.

En las Islas Baleares destaca la aprobación de la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes para un Desarrollo Sostenible en las Islas Balears, norma que obedece al acuerdo de gobierno entre los partidos de centro izquierda, y que persigue combinar el desarrollo sostenible de las Islas con la protección de su territorio, ante la mayor expansión poblacional de toda su historia, y de viviendas construidas. La ley regula, entre otros extremos, las diversas categorías del suelo, las reservas para vivienda protegida y las cesiones de terreno.

Son de interés, asimismo, las intervenciones dirigidas a engarzar el desarrollo de la *energía eólica* en la ordenación territorial y urbanística.

Así, en Extremadura, se señala el Decreto 56/2008 por el que se establece la habilitación urbanística de suelos no urbanizables para instalaciones de energía eléctrica a partir de energía eólica. En Asturias, el Decreto 42/2008, de 15 de mayo, por el que se aprueban definitivamente las Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el aprovechamiento de la energía eólica y el Decreto 43/2008, de 15 de mayo, sobre procedimientos para la autorización de parques eólicos por el Principado de Asturias.

En el ámbito de las *infraestructuras*, cabe reseñar la Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de Carreteras de Castilla y León, que sustituye a la Ley 2/1990, de 16 de marzo. Regula la concesión para la construcción y explotación de estas infraestructuras, la aportación de recursos públicos para la reducción o supresión de las tarifas y atiende a la coordinación de la planificación sectorial con la urbanística con respeto a la autonomía y competencias de las entidades locales: la titularidad de las carreteras locales, la planificación, la licencia municipal, etc.

Cambiando de tercio, y en otro orden de materias, como es el de la *seguridad ciudadana y policía*, la Ley de Canarias 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de Policía Canaria crea esta nueva institución, con funciones relativas a las competencias propias de la Comunidad, –transporte, turismo, patrimonio cultural, etc.– y funciones en especial colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, –empresas de seguridad, explosivos, inmigración– y cooperación y auxilio a las mismas. Con independencia del éxito del empeño, ante la falta de colaboración del Estado, es de señalar que las policías locales pueden asumir las funciones señaladas en virtud de las encomiendas de gestión que se efectúan en su favor.

En Baleares, la Ley 7/2008, de 5 de junio, modifica la Ley 6/2005, de 3 de junio, de coordinación de las policías locales de las Islas Balears, para solucionar la falta de policías en algunos municipios, especialmente en Menorca e Ibiza. Se flexibiliza la regulación del «policía turístico» que tendrá la categoría de agente de

la autoridad, no podrá portar armas de fuego, pero el alcalde podrá autorizar que utilice el equipo básico reglamentario.

Ya se ha dicho antes que *la inmigración*, en el actual contexto de crisis de empleo, plantea importantes retos para la Administración local. A la Administración local se refiere, en parte, la Ley 15/2008, de 15 de diciembre, de Integración de las Personas Inmigrantes de la Comunidad Valenciana. Dentro del objetivo de establecer medidas que faciliten la integración, la Ley regula los diversos instrumentos administrativos como son los planes de integración de la Generalitat, y la colaboración y coordinación con las entidades locales, que también pueden aprobar planes locales de integración, el foro valenciano de la inmigración, la mediación intercultural, la red de agencias de mediación para la integración y la convivencia social y los espacios interculturales. En varios ámbitos, –acogida, salud, etc.– tienen especial intervención las entidades locales.

Organización territorial

La organización territorial interna de las Comunidades Autónomas sigue ofreciendo múltiples cuestiones pendientes de resolución. Está claro, no obstante, que es uno de los aspectos institucionales donde mejor se puede plasmar el principio de diferenciación, fruto de opciones estructurales propias que deben dar respuesta a realidades específicas de cada territorio.

Recordemos aquí lo ya dicho en relación a los proyectos o trabajos preliminares que se están elaborando para el desarrollo estatutario en materia de gobiernos locales. Una de las principales cuestiones a dilucidar es el alcance de los niveles intermedios, los entes supramunicipales, en la nueva estructuración territorial.

Así, en *Cataluña*, la concepción de la veguería respecto de la provincia se debate entre varias posibles líneas, que la doctrina ha calificado de la adición, sustitución y la identificación de ambos niveles, solución esta última que tiene perfecto encaje tanto constitucional como estatutario. El debate sobre el número de unidades no es, desde luego, lo relevante, aunque tenga sus consecuencias jurídicas; lo que sí es decisivo es el debate sobre la naturaleza, en lo esencial, de dichas entidades. Por su parte, la comarca ha bajado sin duda en intensidad en cuanto a nivel definidor de la organización estructural, y parece tender a ocupar un valor más funcional, referido a la cooperación municipal estable. Piénsese que en el último año la actividad de los consejos comarcales se ha situado alrededor del 6% del gasto público de las administraciones públicas catalanas.

Precisamente el nivel comarcal plantea problemas todavía en *Aragón*, donde se ha impulsado su desarrollo en los últimos años y ha encontrado un refuerzo en la reforma del Estatuto de Autonomía. En efecto, no se ha llegado a completar el mapa comarcal con la creación de la trigésimo tercera y última comarca aragonesa, correspondiente a los municipios de la actual Mancomunidad Central de Zaragoza, declarada de interés comarcal. Aún siendo coherente con la concepción gradualista del proceso aragonés de comarcalización el paso de mancomunidad a comarca, en este caso se demora una vez más, limitándose el Gobierno de Aragón a firmar el correspondiente convenio de financiación. En el retraso

influye sin duda la heterogeneidad de los municipios integrantes de la zona y la previsión en el nuevo Estatuto de la Ley de Capitalidad para Zaragoza.

En el resto de la Comunidad Autónoma se ha consolidado el traspaso de un significativo bloque de competencias autonómicas a las comarcas, y sus efectos son ya notorios. Los nuevos entes han duplicado su gasto de personal en sus apenas cinco años de existencia, representando en 2008 más del 35% de su presupuesto e intervienen en sectores como la acción social, cultura, deporte, juventud, turismo, recogida y tratamiento de residuos urbanos, y protección civil. Aparece lógicamente una nueva clase dirigente y el recurso a empresas públicas.

Por su parte, en *Galicia*, la Ley 12/2008, ha modificado profundamente los instrumentos de gestión comarcal, que se articulaban en torno a fundaciones *ad hoc*, habida cuenta de la falta de personalidad jurídica de la comarca como tal entidad de carácter territorial. Asimismo se reajusta la Agencia de desarrollo rural, y se suprime la Sociedad para el desarrollo comarcal. Téngase en cuenta la específica vinculación que en Galicia ha adoptado la comarca con la política de desarrollo agrario y desarrollo rural en general y es en esta línea que se mejoran los mecanismos de coordinación e integración de políticas sectoriales y territoriales.

En la Comunidad Valenciana, se señala el Decreto 105/2008, de 11 de julio, que aprueba el convenio propuesto por la Comisión Mixta Diputación de Valencia-Generalitat, por el que se transfieren unidades de salud mental de dicha Diputación a la Generalitat y se traspasan los correspondientes medios materiales y personales, siguiendo la tendencia seguida en otras Comunidades Autónomas como Cataluña y Castilla y León.