

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2009

Tomàs Font i Llovet

Evolución general. La crisis económica: ¿Plan para hoy, hambre para mañana?

El año 2009 cabe calificarlo como un año de transición, y ello desde varios puntos de vista. Por un lado, las dificultades económicas endémicas de los gobiernos locales, agravadas por la crisis económica de los últimos años, siguen a la espera de una reforma profunda del sistema de financiación local, y los entes locales españoles han llegado a un 15% de endeudamiento. Al hilo de una eventual reforma de la ley de bases de régimen local, también se ha establecido una comisión mixta entre la FEMP y la Administración general del Estado –sin las Comunidades Autónomas– para analizar la reforma del sistema de financiación local. Y en este contexto, sin embargo, la FEMP no cesa de reclamar la presencia institucional del gobierno local en el Consejo de política fiscal y financiera, en la línea de considerar conjuntamente todo el sistema de financiación de las administraciones territoriales.

Mientras tanto, 2009 ha sido el año de puesta en práctica y de aplicación del Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crearon el Fondo estatal de Inversión local y el Fondo especial del Estado para la dinamización de la economía. En el caso del primero, se trata de 8 mil millones de euros para inversiones locales generadoras de empleo.

A un mes de finalizar el año 2009, el Ministerio de Política Territorial había financiado 30.416 proyectos con cargo al Fondo Estatal de Inversión Local, dotado con 8.000 millones de euros. Según datos oficiales, los proyectos ya sufragados son prácticamente la totalidad, el 98,8% de los 30.772 aprobados inicialmente. En aquellos momentos quedaban 352 obras (1,1%) por recibir la dotación necesaria para su inicio. Los municipios que estaban ejecutando obras del FEIL son 7.993, además de seis mancomunidades, lo que representa el 98,6% de los 8.108 ayuntamientos con proyectos aprobados para el inicio de los trabajos. La inversión para el comienzo de los proyectos asciende a 5.276 millones de euros (correspondiente al adelanto del 70% del coste de la obra). Las obras habrían generado ya 424.118 puestos de trabajo en los municipios españoles, lo que representaría un 52,3% más del empleo previsto inicialmente para el plan. Más de 14.000 empresas estarían trabajando en el FEIL.

Aquella iniciativa ha sido continuada por el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local. El nuevo Fondo, dotado con 5.000 millones de euros y que gestionará el Ministerio

de Política Territorial, financiará inversiones de ejecución inmediata por parte de las corporaciones locales, prioritariamente proyectos de desarrollo sostenible en sus vertientes medioambiental y de apoyo a la innovación económica y social. Otra de las principales novedades es la financiación de los gastos corrientes que ocasiona la prestación de los servicios sociales de competencia municipal, principalmente en educación y atención a las personas en situación de dependencia. A este fin, las corporaciones locales podrán destinar hasta un 20% del importe del nuevo Fondo. Según la información ofrecida, a 10 de marzo de 2010, el Ministerio había autorizado el 93% de los más de 30.000 proyectos presentados.

En definitiva, se trata de medidas paliativas a corto plazo, en vistas a regenerar la economía, pero que no significan en ningún modo instrumentos definitivos para la financiación local. Más bien, generan la crítica por la relación directa –y totalmente electrónica, por cierto– entre el mundo local y el Ministerio, sin intervención alguna de las Comunidades Autónomas. Éstas han iniciado también, o continuado, sus propios planes de inversiones locales, con todas las duplicidades y problemas de coordinación que se han generado. Por señalar algunos ejemplos, citamos las siguientes iniciativas.

Así, en la Comunidad Valenciana, el Decreto-ley 1/2009, de 20 de febrero, constituye y dota tres planes especiales de apoyo destinados al impulso de los sectores productivos, el empleo y la inversión productiva en municipios y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación. En Asturias, la parte final de la Ley de acompañamiento a los presupuestos, contenida en una disposición adicional única, regula el Plan «Asturias», referido a inversiones de interés municipal, a través de convenios de colaboración, con el objetivo de fomentar el empleo y la dotación y mejora de infraestructuras locales.

Por su parte, en Extremadura, la Ley 2/2009, de 2 de marzo, para la puesta en marcha de un Plan Extraordinario de Apoyo al Empleo Local tiene por objeto dotar un fondo de 48 millones de euros, la mitad a cargo de la Junta de Extremadura, y la otra mitad, a cargo de las Diputaciones y Cajas de Ahorros de la región, en virtud de los correspondientes convenios de colaboración, destinado a financiar la contratación de personas desempleadas para la ejecución de servicios públicos de competencia municipal.

La valoración de todo este tipo de planes y actuaciones es aún prematura, al margen de su incidencia en la disminución del paro inmediato, por lo que respecta a las haciendas municipales y a su efectiva capacidad de reacción ante la crisis económica, y algunos piensan que se corre el riesgo de encontrarnos ante una situación que nos ofrezca «*plan* para hoy pero hambre para mañana».

Por otro lado, como ya se comentó en otra ocasión, la regulación de la gestión de los fondos estatales significa una modulación profunda de las reglas de la contratación pública, en la medida que se da preferencia a las consideraciones de política social y de lucha contra el paro por encima de la lógica estricta del mercado y de la competencia que preside la óptica europea de la contratación pública.

En fin, la crisis inmobiliaria y urbanística incide aún más en aquella situación, por la disminución de ingresos relacionados con los tributos vinculados a la actividad inmobiliaria y con las actuaciones patrimoniales de enajenación de suelo.

Autonomía local, desarrollo de las reformas estatutarias y jurisprudencia constitucional

También desde el punto de vista institucional cabe considerar el año 2009 como un año de cierta transición. La aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía ha significado en su conjunto, y en términos generales, un paso hacia una mayor vinculación del sistema de gobierno local con las Comunidades Autónomas, en la línea de la denominada mayor «interiorización» de lo local en lo autonómico. Después de las últimas elecciones locales y autonómicas, se inicia ahora el proceso de desarrollo estatutario, en lo que aquí interesa, en el ámbito del gobierno local y la organización territorial.

En su conjunto, puede decirse que la gran mayoría de iniciativas se sitúan todavía en la fase de anteproyectos, o de proyectos en tramitación todavía no avanzados durante este periodo. Es más, en algunos casos, las iniciativas que estaban en marcha han sufrido un parón importante o sencillamente han sido abandonadas indefinidamente. Tal es el caso del proyecto de ley municipal del País Vasco, o del anteproyecto de Ley de Gobiernos locales de Cataluña, donde solo continúan adelante proyectos más acotados, como son el de la creación del Consejo de Gobiernos locales, a que nos referiremos más adelante, o el de veguerías y áreas metropolitanas.

Así, en Andalucía, se envía al Parlamento el proyecto de ley de autonomía local de Andalucía, que encuadra todo un proceso de descentralización a favor de los entes locales, junto a otro proyecto de financiación, aunque sin tener asegurada de partida la conformidad de la oposición. De interés resulta la delimitación precisa de las competencias municipales en una ley horizontal, que plantea su relación con las leyes sectoriales y una eventual posición «cualificada» de la ley de autonomía local respecto de las sectoriales. También, la posible creación de un órgano de representación exclusivamente local en las instituciones autonómicas, cuando el Estatuto ya prevé la existencia de un órgano de concertación de composición mixta Comunidad autónoma/entes locales. Todo ello fue objeto de consulta al Consejo Consultivo de Andalucía, que emitió un pormenorizado dictamen al respecto.

Mención específica merece el desarrollo del denominado Pacto local en Castilla y León, aprobado en 2005, mediante la Ley 8/2009, de 16 de junio, de transferencia de competencias entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las Entidades locales de la Comunidad. Así, se abre el proceso de traspaso de competencias de titularidad autonómica a favor de las diputaciones provinciales y de los 47 municipios de más de 5000 habitantes en los ámbitos de la juventud, educación, servicios sociales, deporte y medio ambiente, que deberá concretarse a través de las correspondientes comisiones mixtas. Interesante la asimetría de la operación, según criterios de diferenciación, en virtud de lo cual, las diputaciones provinciales sólo actuarán, por regla general, en relación a los municipios de menos de cinco mil habitantes.

En las Islas Baleares, la Ley 7/2009, de 11 de diciembre, electoral de los Consejos Insulares, desarrolla uno de los cambios más sustanciales del Estatuto de Autonomía de 2007. Según el nuevo Estatuto, los consejeros electos ya no son

los diputados elegidos por el Parlamento en cada isla, sino que son «los consejeros elegidos en las circunscripciones respectivas, por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, mediante un sistema de representación proporcional, respetando el régimen electoral general», de manera que se pone fin a la situación de dualidad antes existente. Las elecciones deberán celebrarse el cuarto domingo del mes de mayo del año en que corresponda, sincronizadamente con las elecciones locales y las autonómicas, y la ley establece el número concreto de consejeros que se eligen en los Consejos de Mallorca, Menorca e Ibiza. También se fijan los plazos y el acto de constitución del pleno de los consejos tras las elecciones y la elección del Presidente del Consejo Insular, mientras no lo regula la ley de consejos insulares.

La relevancia de los Consejos en la configuración institucional de las Islas se ha puesto de manifiesto con ocasión del Decreto 60/2009, de 25 de septiembre, por el cual se establecen la unificación de procedimientos y la simplificación de los trámites en materia turística, como también la declaración responsable del inicio de las actividades turísticas. La materia de turismo está atribuida como propia a los Consejos por el propio Estatuto. El dictamen del Consejo Consultivo (117/2009) sobre el proyecto dice claramente que el Estatuto atribuye directamente la potestad reglamentaria a las diferentes instituciones, incluidos los Consejos insulares, por lo que es inmediatamente ejercitable sin tener que esperar a las normas de trasposos, y el Gobierno sólo tiene la potestad de establecer los principios generales que han de permitir el desarrollo por los consejos insulares en función sus intereses respectivos, de modo que, concluye, en el proyecto dictaminado, el Gobierno no podía aprobar el Decreto por afectar a una materia propia de los consejos insulares.

Una regulación de tipo orgánico general la encontramos también en Aragón, con la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos, aprobada en virtud de una interpretación de los arts. 140 de la Constitución, 179.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y 82 del Estatuto de Autonomía de Aragón favorables a la regulación autonómica exclusiva de la cuestión. Se trata de hacer frente a su extensión progresiva ante la pérdida de población de muchos municipios, ya que si en 1985 había en Aragón diez municipios acogidos a este régimen de democracia directa, en 2007 son ya ciento cuarenta y tres, un 20% del total. Así, la ley limita la aplicación del régimen de Concejo abierto, por regla general, a los municipios de menos de cuarenta habitantes, con lo que se pretende solventar la dificultad, constatada, para obtener el quórum necesario para la constitución y adopción de acuerdos, dada la falta de residencia real en el municipio de algunos de sus miembros, así como otras disfuncionalidades, como la soledad del alcalde como único cargo electivo, o lo inadecuado de debatir directamente en una asamblea vecinal cuestiones de determinada complejidad técnica o legal.

En el caso de Extremadura, no se trata de desarrollo estatutario, sino de propuesta de reforma del Estatuto. La propuesta subraya la voluntad de profundizar la autonomía municipal, ya que el municipio se configura como institución básica de la Comunidad, y se dedica todo un título a su regulación. Se reconoce expresamente la interlocución institucional de la Federación Extremeña de Municipios y Provincias, descartando la creación de un órgano específico como el Consejo de Gobiernos locales del Estatuto catalán.

La dinámica de la descentralización local no incluye un listado de competencias municipales en el propio Estatuto, sino que una ley de la Asamblea aprobada por mayoría absoluta establecerá las materias y funciones de competencia autonómica susceptibles de ser gestionadas por los municipios, aunque también se prevé la posibilidad de transferir o delegar a las entidades locales facultades sobre materias de competencia autonómica mediante ley de la asamblea y que los municipios participen en la gestión ordinaria de competencias autonómicas, según disponga una ley de la Asamblea, que establecerá los mecanismos de dirección y control.

Se prefigura, así, un posible programa descentralizador que, todo hay que decirlo, no es nuevo en el panorama autonómico español y que, sin embargo, conoce pocos desarrollos efectivos, si dejamos de lado el ejemplo de Castilla y León acabado de citar. La novedad estriba, acaso, en la extensión de su formulación más concreta a nivel estatutario –la previsión estatutaria es común–, por lo que su cumplimiento puede contar con mayores mecanismos de impulso y de control.

En fin, y pasando a la jurisprudencia constitucional, cabe decir que ésta continúa una tendencia escasamente útil para la específica posición de la autonomía local y del régimen local en nuestro ordenamiento.

Así, la STC 162/2009, de 29 de junio, responde a una cuestión de inconstitucionalidad planteada en su día por el Juzgado de lo contencioso-administrativo de Huesca respecto de la contradicción entre lo previsto en los arts. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón y 107.1 y disposición final segunda de la Ley estatal 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas. La decisión, relativa al modo preferente de adjudicación de los derechos de explotación sobre bienes patrimoniales de las Administraciones locales –concurso según la ley estatal de Patrimonio, subasta según la ley autonómica de régimen local– se decanta por la prevalencia del Derecho estatal básico, proclamando la inconstitucionalidad sobrevenida y nulidad de todo precepto autonómico rigurosamente contradictorio con el estatal, incluso si éste es posterior a aquél.

Por otro lado, el Auto del TC 251/2009, de 13 de octubre, inadmite a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Aldeanueva de Ebro y 35 ayuntamientos más, en relación con una modificación de la ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja que eximía de licencia municipal determinadas actuaciones regionales. El Tribunal estimó notoriamente infundado el conflicto en aplicación de la doctrina ya conocida –en relación con la ley de Puertos– que basta con que se de algún tipo de participación municipal, por ejemplo, por vía de informe, para entender que la ley no vulnera la autonomía municipal. El hecho de que aquella posibilidad esté formulada de manera genérica, abierta e indeterminada, lejos de significar para el Tribunal una expansión que permite que la excepción se convierta en regla, es valorado como un supuesto abstracto incapaz de lesionar la autonomía local si no es con ocasión de sus futuros actos de aplicación. Por lo que sería prematuro cuestionar la ley, por el solo hecho de que pueda permitir concreciones contrarias a la autonomía local.

La legislación sectorial: las relaciones entre Comunidades Autónomas y Administración local. La Directiva de Servicios

A lo largo de 2009, la legislación sectorial ha debido poner especial atención a la trasposición de la Directiva 2006/123/CE, de servicios en el mercado interior. Especialmente en los últimos días del año, ante la inminencia de la finalización del plazo previsto para ello, se han adoptado diversas disposiciones legales, singularmente relacionadas con las *actividades comerciales*. Aquí únicamente se alude a algunas actuaciones que ofrecen especial incidencia en la posición de la Administración local en el sector correspondiente, y que son indicativas de las distintas posiciones adoptadas en las diferentes Comunidades Autónomas.

Así, en las Islas Canarias, la Ley 12/2009, de 15 de diciembre, establece la regulación de la licencia comercial autonómica, fundada en motivos de medio ambiente y protección del territorio, que incluye una minuciosa regulación del procedimiento de otorgamiento: se permite la tramitación simultánea de esta licencia con la de obras y actividades clasificadas ante la entidad local, aunque aquélla se configura como previa y necesaria, de modo que se prevé su revocación, si después se deniega la de obras y apertura.

En las Islas Baleares, la Ley 8/2009, de 16 de diciembre, reforma la Ley de ordenación de la actividad comercial de 2001 y prohíbe, salvo excepciones, la implantación de establecimientos comerciales en suelo que no tenga la condición de suelo urbano consolidado, y fija un nuevo concepto de gran establecimiento comercial, para el que se prevé un nuevo procedimiento para la concesión de la licencia autonómica de gran establecimiento comercial.

En Cataluña, el Decreto-ley 1/2009 introduce importantes cambios en la anterior ley de 2005. La norma clasifica los establecimientos por categoría de establecimiento y por razón de la singularidad del establecimiento; regula la planificación y la ordenación del uso comercial, suprimiendo el plan territorial de equipamientos comerciales, y refiriendo los grandes establecimientos al concepto de trama urbana consolidada; establece el régimen de la intervención administrativa, y la materialización del uso comercial; e incorpora el Plan de competitividad del comercio urbano. A los ayuntamientos les corresponde controlar, antes del otorgamiento de la licencia municipal, que el solicitante dispone de la licencia autonómica o que, no siendo exigible, ha presentado la declaración responsable.

En la Comunidad de Madrid, la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, contiene diversas medidas liberalizadoras de las actividades de servicios, y entre otras, establece una ventanilla única municipal en materia de comercio. La instalación o ampliación de un gran establecimiento comercial minorista, no estará sujeta a régimen de autorización comercial, y solo requerirá la correspondiente licencia municipal. Antes de la concesión de la licencia municipal correspondiente, el Ayuntamiento solicitará a los órganos competentes de la Comunidad de Madrid en materia de ordenación del territorio, de protección del medio ambiente, así como en materia de accesibilidad, al órgano autonómico competente en la red de infraestructuras viarias, la emisión de un informe sobre adecuación de la actividad proyectada a la normativa sectorial vigente, en cada caso. Los citados informes deberán ser emitidos en el plazo de dos meses, desde la recepción de la solicitud,

y transcurrido dicho plazo sin que hayan sido emitidos los mismos, se entenderán favorables.

En Andalucía, el Decreto-ley 3/2009, de 22 de diciembre, se limita a adaptar tres leyes en materia de comercio. Es novedosa la instauración del «Certificado de Calidad Municipal del Comercio de Andalucía» previsto para los municipios que adapten su Plan General de Ordenación Urbanística a las determinaciones del Decreto-ley y al Plan de Establecimientos Comerciales. Por lo demás, desaparece la licencia autonómica, de modo que el control se transfiere a los municipios con la licencia municipal de obras de grandes superficies minoristas, y los criterios para su ejercicio son estrictamente territoriales, urbanísticos y medio ambientales. La competencia de la Junta se expresa al informe autonómico de la Consejería competente en materia de comercio interior sobre la adecuación del proyecto a los criterios para la implantación de las grandes superficies minoristas establecidos en el propio Decreto-ley y al contenido del Plan de Establecimientos Comerciales. También se suprime la obligatoriedad de la inscripción en el Registro General de Comerciantes Ambulantes como requisito previo al ejercicio de la actividad, para el cual bastará una autorización municipal.

En el campo del *urbanismo, vivienda y medio ambiente*, señalamos también algunas innovaciones significativas. Así, en Canarias, la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, prevé, en lo que atañe a las competencias locales, la posibilidad de subrogación autonómica en los Cabildos que no procedieran a la aprobación de sus planes territoriales especiales de ordenación urbanística.

En Baleares, la Ley 2/2009, de 19 de marzo, de rehabilitación y mejora de los barrios de los municipios de las Islas Baleares, persigue la regeneración social, económica, urbanística y arquitectónica de los diferentes lugares del archipiélago mediante la promoción de la rehabilitación de la edificación residencial, y la mejora del espacio urbano de los barrios y municipios. La intervención pública se concreta con la aprobación anual de una convocatoria pública para la concesión de ayudas a los ayuntamientos con una partida mínima de 10.000.000 de euros para su financiación.

En Aragón destaca la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, que incorpora una nueva filosofía que atribuye a la Administración autonómica un papel más potente frente a los municipios en el desarrollo de la actividad urbanística. Para ello se introducen nuevos instrumentos de colaboración funcional y orgánica, a través de sociedades urbanísticas, consorcios de interés general y consorcios para la gestión de sectores concertados de urbanización prioritaria; y en su caso, integran a los municipios afectados, que podrán participar en las plusvalías urbanísticas generadas por la actuación autonómica por medio de los respectivos convenios de colaboración interadministrativa.

En Cantabria, la Ley 2/2009, modifica la de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de 2001, para solucionar el tema de las construcciones en suelo rústico, preveyéndose un catálogo de edificaciones existentes, que debe elaborar el Ayuntamiento, para el suelo rústico de especial protección, así como una específica licencia municipal o de la Comisión territorial de urbanismo.

Por su parte, en varias Comunidades Autónomas se regula y aprueba un Plan de Vivienda, como en Cataluña, Castilla-La Mancha, etc., con fórmulas de financiación diversas y mecanismos de coordinación entre iniciativas locales y autonómicas, como el tema de registros de solicitantes de viviendas.

Más singular resulta, en Cataluña, la aprobación de una Ley de centros de culto, dirigida a hacer frente a los problemas sociales derivados del fenómeno de las mezquitas en malas condiciones, su rechazo social, etc. En este sentido, se regula la especificación del uso religioso dentro de la calificación de equipamientos en planeamiento urbanístico, y se introduce una específica licencia municipal.

Por lo que se refiere al *medio ambiente*, destacan dos regulaciones de carácter general que tienden a integrar las actuaciones locales con las autonómicas. Así, en Murcia, Ley de protección ambiental integrada 4/2009, crea la autorización ambiental única, para las actividades sujetas a evaluación de impacto o a autorización específica: residuos, vertidos al mar, emisiones a la atmósfera, bajo la idea de la simplificación administrativa; además, tanto en la integrada como en la única, se sustituye la licencia municipal de actividad por la participación municipal en el procedimiento autonómico, con control urbanístico previo e informe sobre los aspectos competencia municipal.

En Cataluña, Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades, sigue la misma línea de integración de las distintas declaraciones de impacto y autorizaciones para las actividades de mayor incidencia ambiental. Se remite a las ordenanzas municipales la posibilidad de sujetar a comunicación previa otras actividades inicialmente no sujetas.

La participación de los entes locales en las instituciones autonómicas

Un aspecto que se sigue con interés en los últimos años es la consideración de que la autonomía local no sólo se expresa a través del ejercicio de las competencias propias sino también, por medio de la participación cualificada de los entes locales en la formación de la voluntad de las instancias territoriales de ámbito superior, como las Comunidades Autónomas, y también, más indirectamente, en la conformación de sus instituciones.

Por una parte, en cuanto a este último aspecto, en Cataluña debemos referirnos, por varios motivos, al Consejo de Garantías Estatutarias, regulado por la Ley 2/2009, de 12 de febrero. Así, uno de los tres miembros del Consejo de Garantías Estatutarias designados por el Gobierno, de los nueve que lo componen, lo es de entre una terna propuesta por el Consejo de Gobiernos Locales, y mientras este no se constituya, habiendo oído a las entidades municipalistas. Esta posibilidad se corresponde con las competencias que tiene atribuidas el Consejo, puesto que conoce de «La adecuación a la autonomía local, garantizada por el Estatuto, de los proyectos y proposiciones de ley, así como de los proyectos de decreto legislativo aprobados por el Gobierno», así como dictamina antes de la interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local, constitucionalmente garantizada, en los supuestos que indica la Ley Orgánica del TC.

Se dispone, así, de un mecanismo complementario de garantía de la autono-

mía local, habida cuenta de la competencia específica en relación a la autonomía garantizada por el Estatuto. Y se ajusta la composición del órgano acogiendo una cierta «procedencia local» de uno de sus miembros, en una lejana similitud con la designación de los magistrados del TC por el Senado, a la vista de las propuestas presentadas por las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, en lo que se refiere a la participación o mejor, representación, de los entes locales en las instituciones autonómicas, las formulaciones son muy variadas en los nuevos Estatutos de Autonomía, según se ha señalado en otras ocasiones, pasando desde órganos de composición exclusivamente local a órganos de composición mixta gobiernos locales/Comunidad Autónoma.

En Cataluña, el Parlamento está tramitando el proyecto ley del Consejo de Gobiernos Locales, creado por el art. 85 del Estatuto, como órgano de representación exclusivamente local en las instituciones de la Generalidad, que debe ser oído en la tramitación parlamentaria de las leyes y en los procedimientos reglamentarios. El proyecto presentado apenas incluye previsiones sustantivas sobre las funciones del Consejo, puesto que se entiende que corresponde al Reglamento del Parlamento regular todo lo relativo a la intervención en los procedimientos legislativos: supuestos, tramitación, y sobre todo, efectos de un eventual dictamen desfavorable sobre un proyecto normativo. De modo que la institución queda aún muy indefinida en este aspecto.

En cambio, el proyecto sí regula con detalle la composición de dicho Consejo de Gobiernos Locales. Sin entrar ahora en excesivos pormenores, sí hay que decir que el proyecto se inclina por otorgar la capacidad de nombramiento de los miembros directamente a los partidos políticos, en función de los resultados obtenidos en las elecciones municipales. Si esta opción prosperara, sería objetable su inadecuación al Estatuto de Autonomía, que dispone claramente que el Consejo es el órgano de representación de municipios y veguerías, y por tanto son éstos, los entes locales, los sujetos titulares del derecho a estar representados en las instituciones de la Comunidad. Las fórmulas de articulación pueden ser muy variadas –aquí la experiencia italiana puede ser muy ilustrativa–, pero en todo caso deben permitir la participación efectiva de los municipios y veguerías en el proceso de designación de sus representantes.

Por otra parte, un Consejo de Gobiernos Locales de designación partidaria puede, en la realidad de las cosas, duplicar la propia representación que encarna la institución parlamentaria con la que se debe relacionar, de modo que perdería su especificidad de representación de las organizaciones territoriales.

Por su parte, en Andalucía, según se ha adelantado, existe ya un Consejo Andaluz de concertación local, de composición mixta, previsto expresamente en el Estatuto y regulado por ley del año 2008. Composición mixta que coincide con la fórmula prevista para casos similares en los Estatutos de la Comunidad Valenciana, Aragón y Castilla y León.

Ahora, con ocasión de la tramitación del proyecto de ley de autonomía local de Andalucía, se ha planteado la oportunidad de introducir como nueva figura, un órgano de exclusiva representación local, y así fue consultado, en trámite de dictamen, el Consejo Consultivo de Andalucía. Su respuesta puede calificarse de

posibilista, en la medida que acepta la posibilidad de crear este nuevo organismo siempre y cuando con su configuración legal se respete la garantía institucional del Consejo de concertación local, esto es, que no sean desconocidas o desnaturalizadas las funciones que directamente le asigna el Estatuto, entre las que figura la de informar los proyectos normativos.

Se trataría, por consiguiente, de incorporar mecanismos de coordinación o de integración entre ambas instituciones de modo que se permitiera mantener la expresión de la voluntad local de forma separada e independiente y al mismo tiempo se preservaran las competencias atribuidas por el Estatuto.

En Extremadura, la propuesta de reforma del Estatuto reconoce la iniciativa de las entidades locales en materias de competencia de la Comunidad Autónoma, remitiendo a una ley que deberá ser aprobada por mayoría absoluta la fijación de las condiciones de número y población. La propuesta de reforma también reconoce expresamente, como ya se ha adelantado, la interlocución institucional de la Federación Extremeña de Municipios y Provincias, excluyendo la creación de un órgano específico como el Consejo de Gobiernos Locales del art. 85 del Estatuto de Cataluña.

Una vez más hay que poner en cuestión, como hace el Estatuto de la Comunidad Valenciana, que una norma estatutaria –y tampoco una de rango legal– pueda designar con nombre y apellidos a una determinada asociación, que no se olvide, es una asociación privada, como exclusiva representante de determinados intereses, en este caso los locales. Por más que, ciertamente, no se trate de una asociación cualquiera, como tampoco lo es la FEMP, la preservación del pluralismo exige no congelar una idea corporativa de la representación, y dejar puertas abiertas a posibles evoluciones. No admitiríamos que el Estatuto designara a una concreta asociación de consumidores y usuarios, como interlocutora institucional de la Comunidad Autónoma en la materia. Tampoco cabe hacerlo con una entidad representativa de municipios, por más que de facto exprese la más alta representatividad, so riesgo de encaminarse, como digo, hacia una organización corporativa de la representación que confunde la organización pública con la privada y que no es propia de nuestro sistema.

En fin, una nueva fórmula de participación local en lo autonómico aparece en el panorama político e institucional. Se trata de la iniciativa del Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de convocar y constituir un Consejo de Alcaldes de la región, aún sin una específica cobertura legal. Es evidente que la dimensión y estructuración territorial del mapa local de Murcia, con una cuarentena de municipios, facilita la adopción de este tipo de relaciones capilares con todos los alcaldes, lo que otorga al foro un rango político de alto nivel.

Pero inmediatamente surgen una serie de cuestiones que con el tiempo habrá que ir despejando. La más seria, la de la configuración institucional de esos encuentros, en la medida en que puedan adoptarse acuerdos o expresar opiniones: habrá que clarificar si se trata de un órgano «de la Comunidad Autónoma», como el Consejo de Gobiernos Locales catalán, o un «consejo asesor» de la presidencia de la Comunidad, y cuáles son las reglas del orden del día y de la adopción de acuerdos. De no hacerse así, pueden plantearse riesgos de utilización no institucional de la reunión de los alcaldes convocados por el Presidente.

Y también se pone la cuestión de la relación entre esta expresión del mundo local «de iniciativa autonómica» y la expresión que responde a la iniciativa autónoma del propio mundo local, a través de sus organizaciones representativas.

Las autonomías en el centro... y en Europa

La última remodelación del Gobierno del Presidente Rodríguez Zapatero producida durante 2009 llama la atención desde la perspectiva de la determinación de aquello que se considera el centro de referencia de la organización territorial. Dicho de otra manera, desde la óptica del tratamiento y la importancia que se da al hecho autonómico o al hecho local en las estructuras de gobierno, ya sea nivel estatal como a nivel autonómico.

En el marco de una remodelación ministerial, las posibilidades son muchas. En los últimos treinta años contamos con una evolución significativa: del Ministerio para las Regiones se pasó al Ministerio de Administraciones territoriales, y luego al Ministerio de Administraciones Públicas... Alguien llegó a pensar en la posibilidad de volver de nuevo... al Ministerio de la Gobernación. Pero lo que ahora se ha creado es el Ministerio de Política Territorial, cuyo titular es el Vicepresidente tercero del Gobierno, y que tiene como única articulación interna material la Secretaria de Estado de cooperación territorial.

Se ha pasado de tener como identificador a unos sujetos –las regiones, las administraciones territoriales, las administraciones públicas–, respecto de los que cabe atribuir múltiples funciones, a tener como identificador a una sola de esas funciones: la cooperación territorial.

Pero más allá de este aspecto, este dato mueve a la reflexión sobre la capacidad efectiva de un Ministerio «ordinario» para desarrollar una política que, en realidad, es transversal y afecta a las competencias sectoriales de los otros, y en especial, a aquel que es responsable de los asuntos económicos. Un ejemplo de la importancia que tiene este tipo de análisis nos lo ofrece el impasse a que se llegó en la anterior legislatura con el Libro blanco sobre el gobierno local y el anteproyecto de ley básica de la autonomía y el gobierno local. Desde luego, la falta de acuerdo con el principal partido de la oposición y con los partidos nacionalistas condicionó la suerte del anteproyecto. Pero no es menos cierto que en buena parte el éxito de la operación dependía de la capacidad de sobreponerse a las lógicas sectoriales, que sólo desde una vicepresidencia podía intentarse con mayores esperanzas de éxito.

No en vano, a un nivel más decisivo políticamente, la negociación de la reforma de los Estatutos de Autonomía se había reconducido ya a la Vicepresidencia primera del Gobierno, y ahora se ha venido a confirmar lo inevitable de esa opción con la creación de la nueva Vicepresidencia que lleva consigo al Ministro responsable de la cooperación territorial. Es posible, pues, que ahora quepa retomar con mayores garantías de éxito la inexcusable reforma de la legislación básica de régimen local, que va cumplir ya 25 años de vida, para adaptarla a los cambios producidos y la nueva panorámica que dibujan los Estatutos de Autonomía de última generación.

Este tipo de reflexiones debe trasladarse, con los debidos matices, a la organización administrativa de las Comunidades Autónomas, y a la determinación de la posición de la consejería o departamento correspondiente responsable de la materia del gobierno local. Cuando se trata de hacer frente al desarrollo básico del Estatuto, en lo que a la organización territorial de la Comunidad Autónoma se refiere, cabe preguntarse acerca de la supremacía «intragubernamental» del responsable. La consideración de la «Administración local» como una materia sectorial, propia de políticas sectoriales, dificulta la efectiva plasmación de opciones políticas completas y homogéneas al respecto, de carácter transversal y estructural.

No se trata sólo de articular correctamente las relaciones entre la Comunidad Autónoma y el mundo local. Es esencial determinar el valor que se le quiere dar al desarrollo estatutario interno y la capacidad de coordinar las políticas sectoriales que inciden en la posición de los entes locales. Urbanismo, vivienda, medio ambiente, servicios sociales, etc., tienden a la lógica fragmentada de fijar políticas y mantener relaciones directas con los entes locales, que a menudo incluyen el recurso a mecanismos de influencia y control que desconocen la autonomía local: la lógica del convenio bilateral ligado a la financiación necesaria, de carácter temporal, que pone en cuestión la continuidad de las políticas emprendidas, tal y como se hartan de denunciar los alcaldes en relación a situaciones tan acuciantes como, entre otras, la inmigración.

En fin, si hemos aludido a los puntos de referencia de las autonomías territoriales, y con ellas, la autonomía local, en el sistema organizativo general del Estado, también procede destacar los pequeños, pero significativos, cambios, que 2009 ha proporcionado a nivel de la Unión Europea.

Fundamentalmente, debe subrayarse que el 1 de diciembre de 2009 ha entrado en vigor el Tratado de Lisboa, en virtud del cual, el art. 4.2 del TUE, dispone que «La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional». Se trata, pues, de un reconocimiento básico de la relevancia externa que ha adquirido el hecho autonómico interno de los estados miembros.

Asimismo, se revalida el principio de subsidiariedad, con alusión expresa, también, a la estructuración regional y local interna de los Estados miembros, y se desarrolla en el Protocolo su articulación, con el protagonismo de los parlamentos nacionales, que en España se ha extendido a los parlamentos autonómicos. En fin, se refuerza algo el papel del Comité de las Regiones, con la atribución de la legitimación para interponer el recurso de anulación.

En definitiva, también a nivel europeo la autonomía local, junto a las demás autonomías territoriales, avanza en su reconocimiento progresivo como elemento de identidad en la estructura política general.