

## 6. LA ADMINISTRACION LOCAL EN LA NORMATIVA AUTONOMICA

Tomàs Font i Llovet

1. Al observar las principales características del tratamiento de que ha sido objeto la Administración Local por parte de las Comunidades Autónomas durante el año 1989, el dato que más llama la atención es precisamente la enorme *diversidad de situaciones y de tendencias* que se pone de manifiesto en la actividad normativa de las distintas Comunidades Autónomas. Ello puede ser indicativo, por un lado, de la falta de una maduración general en todo el Estado —esto es, en todas las fuerzas políticas y en todas las Instituciones—, respecto de cual debe ser el lugar, la posición que debe ocupar la Administración Local en el seno del Estado actual. También puede verse en tal heterogeneidad de intervenciones un signo de las dudas e incertidumbres, aún visibles, de las Comunidades Autónomas acerca de su propia configuración interna, de su estructura territorial y de su relación con los entes locales.

De todas formas, lo que sí puede confirmarse es que las Comunidades Autónomas están asumiendo con mayor o menor énfasis la responsabilidad de convertirse en el *interlocutor directo* de las Entidades que componen el sistema de la Administración Local, y aunque se esté todavía lejos de esa situación en muchas Comunidades Autónomas, una muestra clara de la tendencial interiorización de la Administración Local por las Comunidades Autónomas lo constituye precisamente esa diversidad de actuaciones y de perspectivas a que se alude. Recuérdese, de todos modos, cómo el Estado sigue estableciendo relaciones directas con las Administraciones locales, ya sea de carácter orgánico —ausencia de las Comunidades Autónomas en la Comisión Nacional de Administración Local—, ya sea de carácter funcional—vía subvenciones.

En el marco de esas observaciones de carácter general cabe destacar a continuación algunos aspectos concretos que parecen como más significativos de los problemas locales con que se han enfrentado las Comunidades Autónomas y de las líneas de actuación seguidas por éstas.

2. En relación con la *estructura de la Administración Local* pueden señalarse dos grandes temas que han ocupado la atención de las Comunidades Autónomas, aún con distinta intensidad:

En primer lugar, el problema del *inframunicipalismo* y de las insuficiencias endémicas de los pequeños municipios ha motivado la adopción por varias Comunidades Autónomas —Aragón, La Rioja, Extremadura— de medidas para fomentar la constitución de *mancomunidades* y de *agrupaciones intermunicipales* para la prestación o para la recepción en común de determinados servicios, siguiendo con ello una tendencia iniciada ya en años anteriores por otras Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, el *ente intermedio* de Administración local sigue siendo objeto de atención y de intervención por parte de distintas Comuni-

dades Autónomas, aunque con significados no siempre coincidentes. En cualquier caso debe destacarse la consolidación de la tendencia hacia la *mayor articulación de las Diputaciones con las Comunidades Autónomas*, que se confirma durante 1989 con la aprobación de Ley de Galicia 8/1989 sobre coordinación de las Diputaciones y con los varios Decretos del Gobierno de Andalucía dictados en ejecución de su anterior Ley de Diputaciones y que permiten la coordinación efectiva por la Comunidad Autónoma de la actividad provincial de cooperación municipal. Distinta es, por supuesto, la situación del País Vasco, donde las Diputaciones Forales han seguido ostentando un relevante papel en la articulación interna de la Comunidad Autónoma. De todos modos, en muchos casos los órganos de articulación entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones tienen una vida más bien lánguida y carente de resultados visibles.

Por otro lado, la situación de los entes intermedios distintos de las Provincias existentes en algunas Comunidades Autónomas parece ofrecer algunos débiles signos de progreso, pero por lo general se mantiene el sentimiento de una cierta perplejidad. En el caso de Cataluña, las *Comarcas* han recibido sus primeras competencias, pero éstas son escasas y poco relevantes, y además han sido atribuidas mayormente por la vía de la delegación o del convenio y no de la atribución como propias; las aportaciones económicas a sus Presupuestos, por lo demás, han resultado mínimas. Mayor impulso, en cambio, parece haber tomado el proceso de transferencias hacia los *Cabildos* canarios, aunque no ha estado exento de dificultades, especialmente por lo que atañe a las dotaciones económicas correspondientes. En fin, la Ley de Baleares 5/1989, de Consells Insulars, marca el primer paso en esa Comunidad Autónoma hacia la consolidación de los mismos como entes locales y —al igual que los Cabildos— como instituciones de la Comunidad Autónoma. Lo que sucede es que no resulta nada clara esa doble naturaleza de tales entes, y ello ha empezado a generar algunos conflictos, señaladamente en Canarias. En definitiva, la cuestión del ente intermedio sigue ofreciendo un panorama ambiguo y bastante indeterminado. Se acusa, en efecto, la ausencia de una conciencia propia de cada Comunidad Autónoma acerca de su propia estructura territorial interior.

3. En lo que se refiere a las *competencias locales*, la actividad de las Comunidades Autónomas puede calificarse por regla general de *marcadamente centralizadora*, con las excepciones naturales. En efecto, ya sea con motivo de la aplicación de políticas sectoriales por vía de la legislación reguladora de servicios o de intervenciones públicas en los distintos ámbitos —p. ej., sanidad, salud mental, bibliotecas, protección de menores, en la correspondiente normativa de Aragón, Castilla y León, etc.—, ya sea por la vía de las normativas generales sobre determinados entes locales —Diputaciones, especialmente—, se observa un mayor contenido sustantivo en la atribución de competencias a la Administración autonómica en detrimento de las locales, asignándose a éstas, en muchos casos, una simple participación en los procedimientos de actuación de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Esta observación es especialmente válida en relación con los municipios y provincias, pero también los demás entes intermedios, como las comarcas en Cataluña, se van configurando más como entes con competencias

delegadas por la Administración autonómica, o con funciones de participación en aquélla, que como Administraciones con un haz determinado de competencias propias.

Un cierto equilibrio en este aspecto se pretende mantener en algunas Comunidades Autónomas que conceden a los municipios un mínimo de intervenciones o competencias algo significativas o se prevé la delegación de las mismas (Navarra, Murcia, Valencia, Andalucía). Por contra, en otros casos, el legislador autonómico establece nuevas formas de intervención, en este caso sustitutiva, de la actividad municipal (Ley de Cataluña de Parques recreativos turísticos).

4. La ausencia de una clara tendencia hacia la dotación competencial de los entes locales parece que se quiere compensar por la vía de dar entrada a la presencia de las Administraciones locales en *órganos mixtos* integrados en el aparato de la Administración autonómica. Se trata en algunas ocasiones de órganos cuya acción afecta al ámbito de actuación local por la vía de la coordinación —p. ej., Comisión de Coordinación de las Policías Locales en varias Comunidades Autónomas, Consejo Andaluz de Provincias, etc.—, mientras que en otros supuestos, se trata de órganos de un alcance más general y de mayor relevancia institucional, en los cuales la presencia de las Administraciones locales resulta más significativa políticamente: p. ej., el Consejo Económico y Social del Principado de Asturias.

Este fenómeno de la participación local en órganos autonómicos parece bastante generalizado en cuanto a Comunidades Autónomas y a sectores de intervención en los que se ha regulado su existencia: Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Andalucía, Aragón, Cataluña, Valencia, etc.

5. Los asuntos que realmente han marcado la actuación de las Comunidades Autónomas sobre la Administración local en 1989 de una forma más generalizada son todos aquellos relativos al problema de la *financiación de los entes locales*, y especialmente de los municipios. Aprobada ya la Ley de Haciendas Locales, pero aún sin poder ver sus efectos, las Comunidades Autónomas han seguido utilizando con gran profusión la política de *subvenciones*, tanto genéricas como específicas para las corporaciones locales, con lo que se ha conseguido incrementar la dirección y la vigilancia de éstas por parte de las Comunidades Autónomas. Muy heterogénea es la articulación técnica de las políticas de sostenimiento, que en ocasiones responden a una previa planificación de objetivos y priorización de necesidades, mientras que en otros casos se observa una menor programación y una verdadera ausencia de política propia de la Comunidad en el sector interesado así como la voluntad de dirigir y controlar económicamente la actividad local.

Al margen de las subvenciones, alguna normativa autonómica ha procedido a ceder ciertos tributos y tasas a las Entidades Locales —Navarra, Valencia, etc.—, pero parece que se trata de fuentes de ingreso de magnitud limitadas.

## 5. LA ADMINISTRACION LOCAL EN LA ACTIVIDAD NORMATIVA DEL ESTADO

Tomàs Font i Llovet

La actividad normativa del Estado durante 1989 que de una manera directa ha podido incidir sobre la posición de la Administración Local es relativamente escasa y de no gran relieve. El afianzamiento de la regulación contenida en la Ley de Bases de Régimen Local y en sus normas de desarrollo ha dado paso en los últimos tiempos a una creciente responsabilidad de las Comunidades Autónomas sobre este ámbito, lo que ha permitido una paralela reducción de la actividad estatal en relación con la Administración Local. Con todo, cabe reseñar algunos datos.

1.º Alguna legislación de carácter general, como la Ley 12/1989 sobre la función estadística pública, regula específicamente las relaciones entre la Administración del Estado y las Corporaciones locales bajo el signo de la *colaboración* y de la *participación*, de forma muy parecida a como se establece para las Comunidades Autónomas. Otra legislación general, esta vez en materia de función pública, afecta a las Corporaciones Locales debido a su carácter de básica. Se trata de la Ley 8/1989, por la que se amplía el permiso por maternidad y se establecen medidas para favorecer la igualdad de trato de la mujer en el trabajo, y que en tal sentido modifica determinados preceptos de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública aplicables a las Administraciones Locales.

2.º El desarrollo de la Ley de Haciendas Locales y la progresiva aplicación de sus instrumentos va a significar un cambio notable en la régimen de financiación de las Corporaciones Locales. Junto a esa Ley, complementaria de la Ley de Bases de Régimen Local, debe tenerse presente la Ley 8/1989 de Tasas y Precios Públicos, en cuanto modifica el régimen vigente y es supletoria de la de Haciendas Locales. En relación con ésta última —y sin entrar en los aspectos estrictamente financieros y tributarios— cabe señalar la emanación del Real Decreto 831/1989, de 7 de julio, que desarrolla parcialmente su D. Tr. 11.ª, y de cuyo contenido merece destacarse la previsión de la intervención del Estado en *sustitución* de las Entidades Locales que no ejerciten determinadas facultades de gestión tributaria en relación con el Impuesto de Bienes Inmuebles. Se prevé, por otro lado, la delegación en, y colaboración de, las Diputaciones y de las Comunidades Autónomas uniprovinciales en dicha gestión tributaria local.

3.º Cabe indicar, asimismo, que el Estado sigue haciendo uso de la técnica de la *subvención* como medida de incidir y de relacionarse directamente con las Entidades Locales, incluso en materias o sectores de intervención en los que ostentan competencias las Comunidades Autónomas. Tratamiento distinto hay que otorgar a la nutrida serie de medidas para hacer frente a los daños catastróficos causados por lluvias torrenciales en los servicios e instalaciones de las Corporaciones Locales las Comunidades Autónomas afectadas por las mismas, y que culminan con el Real Decreto-Ley 6/1989, de 1 de diciembre, relativo a Andalucía.

4.º Las relaciones entre el Estado y las Entidades Locales, en el sentido de la participación de éstas en *órganos mixtos*, encuentran un nuevo desarrollo en la modificación de la regulación de la composición y funciones de la Comisión Nacional de Administración Local llevada a cabo por el Real Decreto 147/1989, de 10 de febrero, que no obstante sigue ignorando a las Comunidades Autónomas como interlocutores ordinarios de la Administración Local.

5.º No puede dejarse de señalar, en fin, la publicación oficial el 24 de febrero y la entrada en vigor en nuestro país el 1 de marzo de 1989 de la *Carta Europea de la Autonomía Local*, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988.