

3. LA ADMINISTRACION LOCAL EN LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Tomàs Font i Llovet

A) La progresiva reducción de las intervenciones del Estado

La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la Administración local, una vez establecidas las bases de su régimen, está permitiendo que en los últimos años el protagonismo de la intervención normativa sobre los entes locales se vaya decantando en favor de las Comunidades Autónomas. Esta observación no difiere de la realizada respecto de años anteriores, de manera que al reiterarla en esta ocasión no hacemos sino confirmar la consolidación de la tendencia hacia una mayor interiorización de la Administración local por parte de las Comunidades Autónomas, tal y como la mayor parte de la doctrina científica venía propugnando.

Efectivamente, durante el año 1990, las normas legislativas y reglamentarias dictadas por el Estado con una incidencia más o menos directa sobre la Administración local no han sido muy abundantes, aunque algunas de estas normas pueden resultar especialmente significativas. Existe, por un lado, un conjunto de disposiciones legales de distinto alcance que se producen en el ámbito de las *materias económicas y financieras*. Así, la Ley 15/1990, de 29 de noviembre, sobre concesión de un crédito extraordinario para completar la aportación estatal a la Sociedad pública «Barcelona Holding Olímpico»; también, la Ley 22/1990, de 20 de diciembre, de concesión de un crédito extraordinario para financiar transitoriamente a los Cabildos Insulares de Canarias, a consecuencia de la disminución de sus ingresos producida por el Tratado de adhesión a la CEE. Igualmente cabría citar, en un sentido parecido, la Ley 30/1990, de 27 de diciembre, de beneficios fiscales relativos a Madrid Capital Europea de la Cultura 1992. A nivel reglamentario debe aludirse, en el campo de las materias de financiación, el R.D. 561/1990, de 4 de mayo, sobre medidas provisionales del régimen de financiación de la cooperación económica local del Estado.

Entre las *Leyes sustantivas* vale la pena destacar, por un lado, la *Ley del Deporte*, que prevé la intervención de las entidades locales en determinados órganos y procedimientos de colaboración y coordinación, pero que deja un amplio espacio de actuación a las Comunidades Autónomas y mantiene en la Administración estatal algunos poderes de coordinación sobre las competencias locales en materia deportiva; y, por otro lado, la *LOGSE*, que incluye algunas —escasas— referencias a la posibilidad de que las entidades locales colaboren en aspectos muy concretos de las distintas actividades que componen el sistema educativo.

Una mención específica debe hacerse a la *Ley de Reforma del Régimen urbanístico y Valoraciones del suelo*. Dejando de lado muchas de las cuestiones que plantea esta Ley, tanto desde el punto de vista del sistema

autonómico, como desde la perspectiva de su contenido material en relación a la ordenación y gestión urbanísticas, basta ahora recordar que la incidencia de esta ley en las competencias y funciones municipales en materia urbanística es realmente notable, destacando las medidas que pretenden atribuir a los municipios mayor capacidad de intervención en el mercado del suelo y facilitar, por otro lado, la construcción de viviendas de protección oficial. Junto a ello, los beneficios económicos que los Ayuntamientos pueden obtener de la aplicación de la Ley constituyen algunos de sus elementos más destacables. Cabe resaltar también la previsión de una aplicación diferenciada de la Ley según tamaños de municipios, con amplio margen de intervención de las Comunidades Autónomas en este aspecto, con lo que se sigue una tradición ya admitida en diversas facetas de las funciones urbanísticas y se favorece la adecuación a las posibilidades y necesidades reales de las distintas entidades municipales; un paso más, en definitiva, en la superación del uniformismo local.

Por último, debe señalarse que también la *actividad reglamentaria del Estado* registra una menor incidencia en el campo de la Administración Local. Los puntos comunes que deben ponerse de relieve son las apelaciones constantes a la *colaboración y coordinación* de la Administración local con los niveles superiores de Administración —y viceversa— e incluso la instrumentación de mecanismos específicos para hacer efectivos estos principios. En este sentido, baste señalar por su mayor relevancia y alcance material, el R.D. 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el *Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes terrestres*, y el R.D. 1390/1990, de 2 de noviembre, sobre *colaboración de las Administraciones públicas en materia de gestión catastral y tributaria e inspección catastral*.

B) La legislación autonómica sobre régimen local

Tal y como se ha dicho, la posición de la Administración local y de las entidades que la componen viene definida cada vez más por las Comunidades Autónomas, tanto desde el punto de vista de su regulación general dentro del marco de la LBRL como desde la perspectiva de las intervenciones parciales sobre un determinado nivel del gobierno local o de las regulaciones sectoriales que afectan a las competencias de las entidades locales.

Durante 1990 se han aprobado algunas leyes autonómicas que pueden incluirse bajo el capítulo de la legislación de *carácter general* en materia de Administración Local, en el sentido de que se enfrentan con una regulación unitaria y más o menos completa de la materia o de un elemento estructurante de la misma.

La *Comunidad Foral de Navarra* asume un papel destacado en este aspecto. En efecto en el año 1990 se aprueba la *Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra*, así como varios reglamentos de desarrollo de la misma. El caso navarro es desde luego singular —recuérdese la larga vigencia de su régimen local especial cristalizado en el Reglamento de 1928— y tanto la LORAFNA (art. 18) como la LBRL (Disp. Adicional Tercera) estaban exigiendo la promulgación de esta Ley que recogiera las

particularidades históricas y las adecuara al sistema constitucional, refundiendo además algunas normativas anteriores sobre aspectos más circunscritos (bienes comunales, control de acuerdos locales). La singularidad de buena parte de la regulación contenida en esta Ley, junto a la reproducción que se realiza en otros aspectos de la correspondiente normativa estatal, nos exige de llevar a cabo un comentario datallado de la misma. Sí conviene dejar constancia, según se ha adelantado, de que algunas de sus partes han sido objeto de pronto desarrollo reglamentario. Así, cabe destacar el Reglamento de Bienes de las Entidades locales de Navarra (Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre); la regulación del Registro de entidades locales (Decreto Foral 288/1990, de 25 de octubre) y la regulación de la impugnación de los actos y acuerdos de las entidades locales (Decreto Foral 279/1990, de 18 de octubre). En definitiva, todo ello da idea de la relevancia que asume la administración local en la estructura interna de la Comunidad foral.

En la Comunidad Autónoma de *Canarias* también ha tenido lugar en 1990 la aprobación de una importante ley general que afecta muy directamente a la Administración local. Se trata de la *Ley 14/1990, de 26 de julio, de Reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias*. Entre los objetivos y las características de esta Ley pueden señalarse los siguientes aspectos. De una parte, el hecho mismo de acometer una regulación conjunta de todos los niveles de Administración pública presentes en la organización territorial de la Comunidad Autónoma, ahondando así en la idea de un sistema administrativo continuo y estrechamente interrelacionado. No cabe duda que el núcleo central que impulsa esa formulación reside en el carácter singular de los Cabildos, a cuya condición de entidades locales se le suma la calificación como instituciones propias de la Comunidad Autónoma. Sin embargo la Ley no se detiene sólo en dotar de contenido funcional y competencial a la citada posición de los Cabildos, sino que regula con carácter general los aspectos básicos de la Administración directa de la Comunidad y con cierto detalle la organización y funcionamiento de los Ayuntamientos, añadiéndose a ello el régimen de relaciones interadministrativas entre todos los escalones, que comprende incluso formas de derecho privado, como la constitución de sociedades mercantiles mixtas entre varias administraciones, siguiendo en este punto —como en otros— algunas previsiones de la Ley Balear de *Consells Insulars*.

Entre las leyes de carácter general puede reseñarse en fin la *Ley de Extremadura 5/1990, de 30 de noviembre, de Relaciones interadministrativas entre las Diputaciones Provinciales y la Comunidad Autónoma de Extremadura*. En la línea de otras leyes similares ya producidas en otras Comunidades Autónomas, se contemplan las posibilidades de coordinación, por planes sectoriales o provinciales, de aquellas funciones de interés general para la región; pero la atribución de competencias a las Diputaciones se remite al legislador sectorial. Cabe destacar la relevancia que se otorga al Convenio como forma de relación interadministrativa.

C) Sobre la estructura de las Administraciones locales

En continuidad con una tendencia ya indicada en otras ocasiones, la actividad de las Comunidades Autónomas y el desarrollo de sus competencias está produciendo algunas significativas intervenciones en la *estructura* de la Administración local, y muy especialmente en relación al *nivel intermedio* de la misma. Hay que decir, de entrada, que tales intervenciones tienen características y alcance muy distintos, incluso en su configuración institucional, en las diversas Comunidades Autónomas; pero el fenómeno es común y ello sólo ya le otorga relevancia. Señalemos algunos ejemplos referidos a 1990.

Se ha citado hace un momento la doble posición de los *Cabildos canarios*, que se confirma en la Ley de reforma de la de Administraciones Públicas de Canarias. Dejando de lado las dificultades políticas e institucionales que se han podido hacer presentes en su regulación, lo cierto es que tiene lugar un fortalecimiento de los Cabildos que desemboca en la transferencia por la propia Ley de un paquete competencial de cierta importancia (Disposición Adicional Primera), distinguiéndose, además, de aquellas otras competencias que podrán ser objeto, en cambio, de futuras delegaciones por acuerdos del Gobierno de la Comunidad Autónoma (Disposición Adicional Segunda). Con la creación de la Comisión mixta de transferencias de competencias a los Cabildos y la actualización de los valores de servicios traspasados se va otorgando un contenido cierto a esta tendencia descentralizadora.

Asimismo, en la Ley canaria se prevé expresamente la posibilidad de creación de *Áreas metropolitanas*, reconociéndose la iniciativa a los Ayuntamientos interesados y la necesaria intervención de los Cabildos y del Gobierno autónomo en la tramitación de la iniciativa que debe concluir con la presentación del correspondiente proyecto de Ley.

También en el caso de las *Islas Baleares* se han llevado a cabo diversas cesiones competenciales en favor de los *Consells Insulars*, aunque algunas lo sean a mero título de gestión ordinaria de los servicios autonómicos sin capacidad propia para su resolución. Lo más destacable en relación con este nivel local intermedio, y que tiene especial interés desde el punto de vista material, es la Ley 9/1990, de atribución de competencias a los *Consejos Insulares en materia de urbanismo y habitabilidad*, que incluye una verdadera descentralización de las competencias urbanísticas de la Comunidad Autónoma en favor de los entes insulares, incluida la de la aprobación definitiva del planeamiento. Se trata, como se comprende inmediatamente, de una opción de gran trascendencia y sin precedentes análogos en nuestro ordenamiento urbanístico.

Hay que hacer mención, en este apartado, a ciertas innovaciones que han tenido lugar durante 1990 en la *estructura comarcal de Cataluña*, una de las experiencias más singulares en la ordenación de los niveles intermedios de la Administración local. En concreto, dentro del contexto de un funcionamiento más bien pausado de la nueva estructuración aparece la Ley 16/1990, de 13 de julio, sobre el *régimen especial de la Val d'Aran*, que da cumplimiento a la norma estatutaria que establecía la necesidad de dictar una normativa específica para esa comarca histórica. La singularidad de su

tradicción permite excepcionar para la misma el régimen general de la organización de las comarcas catalanas, fijándose, por ejemplo, un sistema de elección directa y no de segundo grado; así como la atribución directa, y no únicamente por futuras leyes sectoriales, de ciertas —aunque poco relevantes— competencias. Por otro lado, algunas de las disfunciones territoriales contenidas en la división comarcal aceptada en 1987 sobre el patrón del mapa dibujado en 1936 han sido corregidas levemente por la *Ley 3/1990, de 8 de enero, de modificación de la división comarcal de Cataluña*. Es de señalar el hecho de la necesidad misma de intervenir por medio de Ley formal para estas cuestiones, lo que da idea de la rigidez y de la fuerza con que se protege el fenómeno comarcal en su conjunto, o al menos en sus aspectos formales.

Otro tipo de intervenciones autonómicas con proyección en los niveles intermedios de la Administración local lo encontramos, entre otros supuestos, en la política de *fomento de las mancomunidades de ámbito comarcal* que se desarrolla en algunas Comunidades Autónomas; pongamos, por ejemplo, la que se potencia en la Comunidad de Aragón, en base a la regulación del Fondo de Cooperación Local. Más en general, vale la pena llamar la atención acerca de la progresiva difusión que el ámbito comarcal está adquiriendo no ya como institución o entidad local, sino también como espacio o circunscripción determinante de la actuación de los poderes públicos, sobre todo autonómicos, en materias tan variadas como son los servicios sociales, la ordenación territorial, etc. Entre otros puntos, ello es visible en la articulación comarcal de determinados órganos, consejos o servicios que tiene lugar en diversas Comunidades Autónomas.

D) Las Comunidades Autónomas uniprovinciales

Una vez más se pone de manifiesto durante el año 1990 el singular papel que se ven obligadas a desarrollar las Comunidades Autónomas uniprovinciales, en el sentido de compartir su natural posición política superior con la correspondiente al nivel provincial de organización local. Tal circunstancia provoca no pocas situaciones complejas, comenzando por las dificultades de determinar su situación presupuestaria desde el punto de vista de la naturaleza de algunos de los ingresos que recibe.

Pero lo que aquí interesa destacar es que en muchos casos prevalece, en el conjunto de su configuración institucional, la vertiente que las caracteriza como entidades de asistencia y cooperación municipal, llevando a cabo una política más de actuación que de legislación, vía inversiones, ejecución de infraestructuras de interés intermunicipal, etc., de lo que puede ser un buen ejemplo la actividad del Principado de Asturias. Otra cuestión es que en esta faceta fundamental de la actividad autonómica en este tipo de Comunidades, que se canaliza en gran parte por los Planes de Obras y Servicios, se produzca una cierta «provincialización» en la manera de ejercer las competencias correspondientes, que se concentran en el Ejecutivo regional sin que la Asamblea legislativa tenga oportunidad, la mayoría de las veces, de intervenir con cierta eficacia en el diseño o en el control de estas actuaciones, tal y como se ha puesto de manifiesto, entre otras, en la Comunidad de Cantabria.

En verdad, la particular situación de las Comunidades Autónomas uniprovinciales es una cuestión aún no resuelta de manera favorable en todos sus extremos; dato al que no es ajena la generalizada uniformidad todavía existente en materia de financiación local, que otorga, como es sabido, un papel relevante al ámbito provincial.

E) Las relaciones entre Administración local y Comunidades Autónomas

Se ha aludido ya a la consolidación de la tendencia hacia una más fuerte interiorización de la Administración local en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Ello es visible especialmente en el campo de las relaciones entre ambas Administraciones. Puede decirse, efectivamente, que la red de conexión entre el mundo local y el autonómico es cada vez más tupida y adquiere una mayor consistencia. Durante el año 1990 este fenómeno puede singularizarse, casi a título ejemplificativo, en los aspectos que paso a referir.

Recordemos, en primer lugar, la legislación de carácter general antes comentada, que incide notablemente en este tema: Ley extremeña de relaciones entre las Diputaciones y la Comunidad Autónoma, Ley foral de Administración local de Navarra. De los múltiples aspectos relacionales que en ambas se regulan —algunos han sido ya citados— puede insistirse ahora en los siguientes.

Por un lado, la extensión de la técnica del *Convenio* entre Comunidades Autónomas y Administración local como instrumento de relación, normalmente con contenido de financiación; fenómeno éste que se prodiga no sólo respecto de las Diputaciones provinciales, sino que también afecta al nivel municipal, tal y como se pone de manifiesto en la propia Extremadura, al margen de la Ley citada, o en otras Comunidades Autónomas, como Castilla-La Mancha, o Cataluña en relación a la delegación de competencias en las comarcas.

Por otra parte, en la legislación general de Navarra cabe destacar como dato singular la confirmación del Tribunal Administrativo de Navarra en sus funciones de conocer en alzada, con carácter potestativo, de los actos y acuerdos locales. Ejemplo interesante de las soluciones que cabe imaginar en orden a mitigar, entre otras cosas, los efectos de la supresión del recurso económico-administrativo respecto de la Administración local, y que se trae aquí para destacar una vertiente singular de las relaciones entre Comunidad Autónoma y Administración local que subraya un aspecto de la citada interiorización de ésta en aquélla.

Al margen de la actividad de legislación local general, esta interrelación entre entes locales e instituciones autonómicas se ha puesto de manifiesto a través de otra circunstancia singular: la retirada o desistimiento del Gobierno —en alguno casos ya en 1991— en varios recursos de inconstitucionalidad presentados contra las correspondientes leyes autonómicas reguladoras de los respectivos órganos equivalentes al Tribunal de Cuentas, de cuya competencia se discutía su intervención sobre las entidades locales, cuestión que como se sabe, ya había sido dilucidada por el Tribunal Constitucional en

relación a Cataluña. Con ello se acepta, pues, el control de las instituciones autonómicas sobre la Administración local que anteriormente se pretendía atribuir en exclusiva a la institución estatal.

Por lo que se refiere a la *delegación de competencias* autonómicas en los entes locales, hay que decir que durante este año ha sido una actividad relativamente escasa y que por lo general ha tenido lugar en materias de entidad no siempre relevante. Destacan, tal vez, algunas delegaciones en la Comunidad Valenciana, Castilla y León; así como las ya aludidas previsiones de delegación de la legislación de Canarias y las transferencias a los Cabildos, la cesión de *gestión ordinaria* de competencias autonómicas en los Consejos Insulares de Baleares, etc.

Mayor intensidad revisten las previsiones o incluso puesta en práctica de relaciones de *colaboración* y de *participación* de las entidades locales en los servicios, competencias y procedimientos autonómicos, relaciones que en gran medida se establecen *como sustitutivo de la atribución de competencias propias* a los entes locales en las correspondientes materias. Como se sabe, es este un fenómeno generalizado sobre el que se ha llamado la atención en otras ocasiones, y que en 1990 ha seguido teniendo su plasmación en la gran mayoría de Comunidades Autónomas que han dictado normativas sectoriales relevantes. Las fórmulas utilizadas van desde la creación de órganos mixtos en los que están representadas las entidades locales hasta el reconocimiento a las mismas de simples facultades de informe o propuesta. Paralelamente, sigue teniendo relieve la regulación de potestades de *coordinación* de las Comunidades Autónomas sobre la Administración local —así, por ejemplo, en Leyes de coordinación de Policías Locales— y de integración de servicios locales en redes o servicios integrados o unitarios de la Comunidad Autónoma (especialmente en servicios o prestaciones sociales, sanidad, cultura).