

## LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Tomàs Font i LLovet*

### **Desarrollo autonómico del Pacto Local**

La posición de la Administración local en el conjunto del sistema autonómico se vincula, desde hace ya años, a la dinámica del llamado Pacto local, que se plasmó como se sabe en 1999 en las reformas legislativas a nivel estatal, y debía continuar su desarrollo en el ámbito de cada Comunidad Autónoma. En este sentido, las intervenciones estatales en el último período muestran una cierta indefinición respecto del sistema local, que se plasman en la reforma de legislación de haciendas locales, o en el nuevo régimen de la televisión local aprobado por la ley de acompañamiento a los presupuestos.

Desde la óptica de los actores políticos, destaca en el XIV Congreso del Partido Popular, celebrado en enero de 2002, la introducción de un nuevo lema, el de la «segunda descentralización», sin que ello lleve consigo una propuesta de instrumentos y campos de actuación concretos. Mas bien se concibe el desarrollo del gobierno local como el paso siguiente al desarrollo del sistema autonómico, una vez concluido el mismo. Pocos meses después, el Partido socialista elabora una propuesta más articulada a favor de un «pacto cívico de gobierno local», ya en la óptica de las futuras elecciones locales.

Ahora bien, en el campo de las Comunidades Autónomas, que es donde debe jugarse principalmente la partida, este año no se registran grandes avances, a excepción del progreso de algunas iniciativas que ya estaban en marcha, reseñadas en anteriores Informes. En la mayoría de las Comunidades Autónomas, el tema no figura tan siquiera en las agendas políticas; en algunas, como Andalucía y Castilla-La Mancha, el tema es objeto de los debates de política general, pero no se llegan a adoptar iniciativas de relieve al respecto.

Sólo en dos Comunidades los pasos dados son más significativos. Por un lado, en Castilla y León se regula y constituye la Comisión de coordinación y desarrollo del Pacto Local. En el preámbulo del Decreto 48/2002 que la regula, se define el Pacto Local como «un acuerdo político en virtud del cual y previos los instrumentos jurídicos y financieros necesarios se traspa, mediante técnicas descentralizadoras y por delegación y, desde el ámbito estatal y autonómico a las entidades locales, una serie de competencias que por sus características de proximidad y cercanía al ciudadano pueden ser desarrolladas o ejercidas por éstas de forma más efectiva, eficaz e inmediata».

La citada Comisión tiene carácter intra-administrativo, y elabora un documento sobre el cual el Gobierno adopta el Acuerdo de someter la propuesta de

Pacto Local a la Federación de Municipios y Provincias y Partidos políticos (17 octubre 2002). En la misma no sólo se incluyen competencias y funciones a atribuir, más de cincuenta, si no que también salta el tema de la estructura territorial frente a debilidad de la mayoría de los más de dos mil municipios, ante lo cual se prevé el fortalecimiento de las diputaciones y mancomunidades, y de los consorcios. No se opta, en cambio, por la comarcalización general de todo el territorio, prevista en el Estatuto y aplicada ya a la comarca del Bierzo, lo que ha sido criticado por la oposición. Asimismo se potencia la participación local en toma de decisiones autonómicas, mediante convenios, órganos de participación, etc.

En la Comunidad de Murcia, y como resultas de una moción de la Asamblea, el gobierno elabora un anteproyecto de ley de descentralización territorial y colaboración entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales, que prevé diversas velocidades en el proceso, sobre la base del principio de voluntariedad. El ámbito material de esta ley-marco alcanzaría a dieciséis parcelas de la intervención pública, para cuya descentralización se prevén la atribución por ley y la delegación por decreto, así como la encomienda de gestión y la conclusión de convenios, conciertos y consorcios. La financiación se concibe como específica, vinculada a la voluntariedad del proceso hacia una mayor asunción competencial.

### **El papel de las instituciones centrales: hacia la reforma de las bases del régimen local**

La presencia de la problemática de la Administración local en el contexto de las instituciones generales del Estado tiene un singular foro de debate en el Senado, y concretamente en la Comisión de entidades locales. A finales de 2002 tienen lugar las comparecencias del Ministro de Administraciones públicas, de los consejeros de las Comunidades Autónomas y de la Presidenta de la FEMP para tratar el Informe sobre grandes ciudades preparado por el Ministerio de administraciones públicas, en relación con el cual fueron convocados también diversos expertos.

Al poner sobre el tapete este debate, el Gobierno había recuperado su capacidad de intervención en el ámbito del régimen local, prácticamente acotado desde la legislación básica de 1985, con las escasas reformas de 1999. La ocasión la había ofrecido la reclamación desde Catalunya, y en particular de Barcelona, para que el Estado aprobara la «parte estatal» de la Carta Municipal de Barcelona, esto es, aquellas singularidades en cuanto a su régimen que excedían de la competencia autonómica y no pudieron ser incluidas en la Carta aprobada por el Parlament de Catalunya a finales de 1998. El Ministerio, no obstante condujo esta reclamación hacia el tratamiento más general de las grandes ciudades como fenómeno distinto, en su enfoque jurídico, tanto de la cuestión metropolitana como de las singularidades de capitalidad de Madrid o de Barcelona.

El desarrollo de las intervenciones y, más en general, del debate político, a puesto de manifiesto que en el fondo lo que se detecta es la necesidad de una revisión más general de la legislación básica de régimen local para modernizar y adecuar la ordenación del gobierno local a la evolución de las exigencias de mayor

eficacia y democracia dentro del Estado autonómico. Al respecto se proyectan líneas de reflexión y de acción muy diversas, que van desde propugnar la necesidad de una mayor integración entre todos los niveles territoriales de gobierno y administración hasta la de potenciar el carácter intraautonómico del sistema local e incrementar el papel de las Comunidades Autónomas sobre el mundo local.

La proximidad de las elecciones locales de mayo de 2003 no hace previsible que aparezcan novedades de bulto, sin perjuicio de que vayan perfilándose los ámbitos en que se proyectarían las reformas: organización ejecutiva, incluso con personal no electo, competencias y potestades normativas y de autoridad, instrumentos de participación y democracia ciudadana, etc.

### **Mejoras en el sistema democrático local**

Algunas normas inciden en la mejora de aspectos puntuales del sistema político-democrático local.

Así, por ejemplo, a la Leyes sobre consultas populares se suma ahora la de Ley foral de Navarra 27/2002, aunque no sería de extrañar que la pluralidad de normas que están apareciendo puede motivar una intervención normativa del Estado. Por su parte, la Ley de Cataluña 21/2002, de reforma de la Ley Municipal, introduce en el ámbito municipal la figura del Síndico o síndica de agravios, que existía ya en muchos municipios por decisión autónoma, cuya función es defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los vecinos del municipio, y se regulan los requisitos que deben cumplirse para el nombramiento y el ejercicio de este cargo, lo que acaso pueda suscitar dudas acerca de la incidencia en la capacidad de autoorganización municipal, reabriéndose el debate sobre la prelación de la ley autonómica sobre el reglamento orgánico municipal en material de órganos complementarios.

Por otra parte, para actuar contra el transfuguismo en el ámbito local, la Ley de Cataluña 3/2002 dispone que los concejales que abandonen el grupo constituido por la candidatura en la que se presentaron a las elecciones, no se pueden integrar en el grupo mixto, sino que quedan como concejales no adscritos, los cuales tendrán los derechos y deberes individuales de los concejales, incluidos los de participación y los materiales y económicos, pero no los derechos que se acuerden a favor de los grupos políticos.

### **Las competencias locales en legislación sectorial**

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

En materia de urbanismo y ordenación del territorio se han aprobado varias leyes en distintas Comunidades Autónomas, como por ejemplo, Cataluña (Ley 2/2002), Asturias (Ley 3/2002), Navarra (Ley foral 35/2002) y Andalucía (Ley

7/2002). Como tema específico, puede señalarse que en Cataluña, la ley 2/2002 regula los programas de acción urbanística de forma tal que sólo su aprobación consensuada o concertada entre la Generalitat y los ayuntamientos permite a éstos incrementar sus competencias para la aprobación del planeamiento de desarrollo, lo que por algunos ha sido considerado como un condicionamiento de la autonomía municipal. Por su parte Aragón desarrolla reglamentariamente su Ley con especial atención para los pequeños municipios.

Dentro de este ámbito material, la STC 204/2002, sobre aeropuertos, entiende que la autonomía local exige la participación, aunque sea por vía de informe, de los entes locales afectados, en la aprobación del Plan director aeroportuario.

En materia de turismo, además de la ley 13/2002, de Cataluña, cabe señalar que la Ley 6/2002 de Canarias, conduce la ordenación territorial del sector turístico en las islas de La Gomera, El Hierro y La Palma, con la articulación de los planes insulares y de normas de aplicación directa.

En otro orden de cosas, la modificación de la Ley estatal de Televisión Local por ondas terrestres, efectuada por la Ley de acompañamiento a los presupuestos del Estado para 2003, aprovechando su adaptación a la digitalización del medio, puede afectar a las competencias autonómicas sobre las televisiones locales e incidir en la autonomía municipal al establecer agrupaciones forzosas de municipios y limitar la capacidad para organización del mismo.

### **La organización territorial de las Comunidades Autónomas y la Administración local**

Una vez más, la articulación de la organización territorial interna de las Comunidades Autónomas sobre la base de la estructuración o reforma de los diversos niveles de Administración local constituye uno de los campos de mayor incidencia del legislador autonómico.

Señalamos en primer lugar las actuaciones llevadas a cabo en Cataluña, sobre todo con la Ley 21/2002, de 5 de julio, que modifica la Ley municipal y de régimen local de Cataluña de 1987. Esta ley incorpora varias de las propuestas formuladas dos años antes en el Informe de la Comisión de expertos sobre organización territorial, y que en un primer momento no habían sido bien acogidas por la mayoría gobernante. Poco a poco, y desde la reconstrucción de un consenso parlamentario que había propiciado la actuación de aquella Comisión, se han aprobado diversas modificaciones en el texto en vigor de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, y también regula nuevas figuras jurídicas, que tienen por objeto acercar la Administración a los ciudadanos y facilitar la gestión de los servicios en los municipios.

Tal y como destaca el preámbulo de la propia Ley, se da rango legal al principio de subsidiariedad, según el cual es preciso procurar que las competencias se atribuyan, de forma preferente, a las autoridades más próximas a los ciudadanos. Establece la obligación de someter a consulta de los vecinos de los municipios afectados los expedientes de agregación total y de fusión de municipios. Establece

también la obligación de constituir comisiones de gobierno en los municipios de más de cinco mil habitantes y en los que sean capital de comarca. Amplía las competencias de los municipios así como de los alcaldes, de acuerdo con lo que establece la normativa sectorial y atendiendo a la aparición de nuevas demandas de los ciudadanos.

La Ley amplía las competencias que pueden ser asumidas por las entidades municipales descentralizadas, introduce modificaciones con relación al acuerdo de constitución de estas entidades y a la composición de la junta de vecinos. Incidentalmente, en el marco de la modificación, se adapta la regulación del padrón municipal a las modificaciones introducidas por la Ley del Estado 4/1996, por la cual se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, con relación al padrón municipal.

La Ley 21/2002, efectúa una nueva regulación de las mancomunidades de municipios, de acuerdo con las sugerencias de la Comisión de Expertos, a los efectos de flexibilizar y facilitar su constitución y su funcionamiento, con la finalidad última de promover la agrupación de municipios para prestar servicios en común.

Con el objetivo reiterado de dotar de más instrumentos a los municipios, sobre todo los pequeños y medianos, y para facilitarles la gestión y ejecución de tareas comunes, se crea la nueva figura de las comunidades de municipios, entendidas como unas agrupaciones sin personalidad jurídica, cuyos acuerdos vinculan a todos los municipios agrupados. La Ley establece un sistema ágil y sencillo tanto para la constitución como para el funcionamiento de estas comunidades, de forma que su creación no comporte obstáculos innecesarios para ejercer en común la función de que se trate. Asimismo, se mantienen todas las garantías ante terceros al establecer que todos y cada uno de los municipios agrupados responden de los acuerdos de la comunidad.

En fin, se encarga al Gobierno fomentar la constitución de las mancomunidades y las comunidades de municipios, para lo cual establece que el Fondo de cooperación local de Cataluña reserve un porcentaje de la participación de los municipios en los ingresos de la Generalidad, a distribuir entre mancomunidades y comunidades de municipios. Asimismo, establece que el Plan de inversiones locales de Cataluña debe priorizar los proyectos presentados por las mencionadas agrupaciones de municipios.

A esta reforma, nada desdeñable, y especialmente novedosa en relación con la figura de las comunidades de municipios, —que tiene en cuenta experiencias francesas e italianas— le debe seguir la del régimen comarcal, especialmente por lo que hace a su sistema electoral, pero ella entrará ya de lleno en el año electoral, con las dificultades propias de esta circunstancia.

Por su parte la Ley 28/2002, de 30 de diciembre, lleva a cabo la creación del Instituto para el Desarrollo y la Promoción del Alto Pirineo y Aran. De acuerdo con el ya citado Informe de la Comisión de Expertos, estos territorios constituyen una unidad territorial con especificidad propia que, aún sin justificar la creación de un ente propio de carácter territorial, requiere de una organización específica para promocionar y canalizar las iniciativas de desarrollo integral. De modo

parecido a lo que se estableció para las comarcas del Ebro, también aquí se crea un organismo autónomo de carácter administrativo, con una fuerte componente participativa de las entidades locales y ciudadanas, y con amplias funciones en todas las políticas que afecten al desarrollo de la zona.

En Aragón sí que se lleva adelante el proceso de comarcalización ya iniciado el año anterior, con la constitución de 18 nuevas comarcas, respecto de las cuales se procede a la elección de sus órganos y a los traspasos de servicios y medios financieros. Al hilo de este proceso, se suscitan ya algunas dudas acerca de la efectividad del mismo, tanto respecto del papel que deben jugar las comarcas en relación con las diputaciones provinciales, como de la capacidad de gestión de las nuevas entidades comarcales, que en varias ocasiones han efectuado una encomienda de gestión «hacia arriba» de las funciones recién recibidas, para que continúen siendo ejecutadas materialmente por la Comunidad Autónoma.

Al propio tiempo, la misma Comunidad de Aragón aprueba el desarrollo reglamentario de la Ley de Administración local, en lo que se refiere demarcación y territorio, bienes, obras, actividades y servicios.

Donde no se desarrolla el fenómeno comarcalista, a pesar de estar previsto en el Estatuto, es en la Comunidad de Murcia, a la espera del anteproyecto de ley de descentralización que debe dar forma al desarrollo del pacto local en la región.

El fortalecimiento del ente intermedio, con todas sus singularidades, continua marcando la legislación de las Islas Baleares y de las Islas Canarias en relación con los respectivos consejos y cabildos insulares. En relación con los primeros, la Ley 2/2002, de 3 de abril, aprueba el sistema de financiación definitivo de los consejos insulares de Baleares, sobre la base de los principios de autonomía y suficiencia financiera y de solidaridad interinsular. Además se les reconocen nuevas competencias en materia de cultura popular y tradicional.

En cuanto a los cabildos insulares de Canarias, por un lado se consolida en buena parte su ámbito competencial, al convertir en propias varias competencias que ostentaban a título de delegación en materia de medio ambiente, carreteras, servicios sociales, etc. Por otro lado, se reforma el sistema de financiación local para llegar a un acuerdo estable en el sistema de reparto de los fondos procedentes del Régimen Especial de Financiación, a partir de la constitución de una bolsa única que se distribuye en un 58% para cabildos y ayuntamientos y un 42% para la Comunidad Autónoma. Todo ello debe ser objeto, no obstante, de plasmación legislativa.

La articulación entre la Comunidad Autónoma y la Administración local se expresa también en formas de cooperación y colaboración cada vez más utilizadas, como es la figura del Consorcio. Por poner algunos ejemplos, en Cataluña se aprueba el Consorcio de Educación entre la Generalitat y el Ayuntamiento de Barcelona, según lo establecido en la Carta Municipal de Barcelona, para la planificación y gestión conjunta de tan importante servicio, aunque la verdadera puesta en funcionamiento con la plenitud de sus competencias choca con las reticencias de la Administración educativa a ceder al mismo sus propias funciones. En Asturias, por su parte, se crea un relevante Consorcio en materia de transportes entre la Administración del Principado y la Administración local, que cubre

prácticamente la «área metropolitana» de la Asturias central, aunque en el mismo no se integra la Administración del Estado, quedando los servicios de Renfe fuera de la cooperación establecida.

La atención a la singularidad municipal en el contexto autonómico se expresa, en fin, en la aprobación en Galicia de la Ley que reconoce el estatuto de capitalidad de Santiago de Compostela.

### Régimen de personal

En materia de personal, pueden seleccionarse algunos extremos concretos. Por un lado, la STC 37/2002, de 14 de febrero, entiende, de una parte, que el art. 92.2 LRBL ya señala, asensu contrario, las funciones que no pueden ser encomendadas a personal contratado, esto es las que impliquen ejercicio de autoridad y las calificadas como necesarias en todas las corporaciones locales, así como las que con carácter instrumental se exijan para mejor garantía de objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función pública. De otra parte admite que la Comunidad Autónoma puede tipificar infracciones muy graves para el personal de las corporaciones locales, puesto que el carácter básico de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que innova y agota la regulación, no impide una regulación autonómica que introduzca peculiaridades para la persecución de intereses específicos, no estando limitada su competencia por la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964, norma preconstitucional a la que no cabe atribuir una noción material de norma básica.

Por otro lado, la Ley de acompañamiento a los presupuestos del Estado para 2003, al otorgar carácter básico a ciertos preceptos del Texto Refundido de la Legislación de Régimen Local, impide a las Comunidades Autónomas la adecuación de la estructura del personal de los entes locales de su ámbito.

### Novedades en el régimen económico-financiero

Son varias las intervenciones en este campo, decisivo en toda actuación de las políticas de descentralización. Por limitarse a algunos ejemplos, en Navarra, como en Canarias y Baleares, a las que ya se ha hecho referencia, se establecen medidas para la participación de los entes locales en los fondos autonómicos. En Andalucía, la Junta adopta medidas extraordinarias de saneamiento financiero de los municipios.

Es a nivel estatal donde se produce la mayor novedad, con la Ley 51/2002, 27 de diciembre, de reforma de la ley de Haciendas Locales de 1998, y también con la anterior Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del catastro inmobiliario. A pesar de las fuertes polémicas levantadas en el campo de las entidades municipalistas, a la postre las innovaciones introducidas han sido más o menos aceptadas.

En realidad, se trata de hacer efectiva la promesa electoral del partido popular de eximir del IAE a las personas físicas y a las sociedades con giro inferior a un millón de euros. No interesan tanto los múltiples aspectos técnicos que incorpo-

ran ambas leyes, sino señalar, a grandes rasgos, la disminución del ámbito de disponibilidad autónoma sobre los recursos propios, con la citada excención del IAE, la vinculación del IBI a la legislación del catastro, etc. Ante ello, se garantiza un mecanismo de compensación por la pérdida de recaudación que la reforma del IAE suponga, por la vía de participación en los tributos estatales, atendiendo en este punto a las reclamaciones de la FEMP.

Por otro lado, se incrementa la capacidad municipal para aplicar tipos impositivos más elevados y para fijar incentivos fiscales en forma de bonificaciones, con lo cual se traspa a éstos la respuesta a las presiones sociales. Como se ha dicho (Rubio de Urquía), la reforma tiene un efecto perverso: «El gobierno invita, pagan los ayuntamientos».