

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2010

*Alfredo Galán Galán
Tomàs Font i Llovet*

Introducción

El año 2010 ha sido denso en novedades referidas al Gobierno local y a su inserción en el conjunto del Estado autonómico. Entre otros aspectos, destacan algunas nuevas reformas estatutarias, el desarrollo legislativo de otras anteriores así como, la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña, que había incorporado novedosas disposiciones en la materia. Por otro lado, han continuado las actuaciones legislativas en la dinámica de incorporación de la Directiva de Servicios, que tanto incide en la actividad de los municipios. Se ofrece a continuación una valoración general de toda la panorámica jurídico-institucional afectada por dichas intervenciones.

Un paso más en las reformas estatutarias: los casos de Extremadura y Navarra

La reforma estatutaria en Extremadura y la nueva ley extremeña de mancomunidades y entidades locales menores

A) La regulación de los gobiernos locales en el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura

Tramitada a lo largo del 2010, la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura ha visto la luz a inicios del 2011, en concreto a través de la aprobación de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero.

Siguiendo el modelo marcado por los nuevos estatutos, también el de Extremadura dedica ahora una mayor atención a la regulación de los gobiernos locales. Del tratamiento que hace de ellos, en una primera lectura, podemos destacar las siguientes ideas:

1. Puede calificarse de modesta la interiorización autonómica de los gobiernos locales llevada a cabo por el nuevo texto estatutario. En cualquier caso, estamos ante una interiorización de grado muy inferior a la operada por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que es quien más lejos ha ido en este punto. Podemos concretar la interiorización efectivamente realizada por el Estatuto extremeño analizando los siguientes extremos:

- a) El legislador estatutario extremeño parte de considerar la regulación de los gobiernos locales como una materia propia de un estatuto de autonomía o, si se prefiere, como una materia estatutaria. Por ello les dedica todo un título –el IV– bajo la rúbrica «De la organización territorial». Sigue así la línea marcada por las otras reformas estatutarias. Y, además, cuenta ahora con el aval del propio Tribunal Constitucional, que en su reciente STC 31/2010, dictada con ocasión de la impugnación del nuevo Estatuto catalán, ha admitido el régimen local como materia propia de un estatuto (FJ 36°).
- b) No se ha llevado a cabo una interiorización institucional autonómica de los gobiernos locales. A diferencia del Estatuto catalán, no se prevé la existencia de un sistema institucional autonómico (de la Junta de Extremadura) integrado tanto por las instituciones de nivel autonómico como por los entes locales. De hecho, la regulación sustantiva de los gobiernos locales no se contiene en el título dedicado a las «instituciones de Extremadura» (título II), sino en el título IV sobre «la organización territorial». Y es en ese mismo título IV donde se regula la hacienda local y no en el título dedicado a «la economía y la hacienda» de Extremadura (título VI).
- c) La interiorización territorial autonómica de los gobiernos locales es, en líneas generales, bastante continuista con la regulación anterior. Así, de entrada, su art. 2.1 sigue delimitando el territorio autonómico como «el de los municipios comprendidos dentro de los actuales límites de las provincias de Badajoz y Cáceres». En cambio, algún cambio sí que se ha producido en la determinación de la organización territorial de la Comunidad Autónoma. El art. 2.2 de la antigua versión del Estatuto, establecía que la Comunidad «podrá estructurar, mediante ley, su organización territorial en municipios y comarcas de acuerdo con la Constitución». No se hacía mención expresa, pues, a las provincias. En su nueva redacción, el art. 53.1 dispone que: «Extremadura se estructura territorialmente en municipios, provincias y, en su caso, en las demás formas previstas en este Estatuto». Esa referencia a «las demás formas previstas» parece ser una remisión a las comarcas, contempladas en el art. 57: la Comunidad, mediante ley, «podrá estructurar su organización territorial, además, en comarcas».
- d) Escaso avance se observa también en la interiorización competencial autonómica de los gobiernos locales. Formalmente, el art. 9.3 del Estatuto atribuye a la Junta de Andalucía «competencia exclusiva» sobre la materia: «organización territorial propia de la Comunidad Autónoma y régimen local en los términos del título IV de este Estatuto». Acudiendo a ese título IV, su art. 53.2 precisa que «la Comunidad Autónoma regulará el régimen jurídico de las entidades locales de Extremadura», pero advirtiendo que debe hacerlo «en el marco de la legislación básica del Estado». En este mismo sentido, pero haciendo referencia a un caso más concreto, el art. 56.2 establece que la fijación de las competencias provinciales deberá haberse «por la legislación básica del Estado y la de la Comunidad Autónoma». En realidad, pues, estamos ante una competencia compartida. A nuestro juicio, esta regulación estatutaria es perfectamente conforme con la doctrina establecida por la citada STC 31/2010, tanto en lo que se refiere a la posibilidad de separar, en su caso, como materias competenciales

distintas, la organización territorial del régimen local, como en lo relativo a la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma en ese ámbito material (FFJJ 94º y 100º).

2. El texto estatutario se propone como finalidad reforzar la garantía de la autonomía de los entes locales. Ya en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/2011, de aprobación de la reforma, se afirma que con ella se «reconoce y refuerza la autonomía política y financiera de las entidades locales». Conviene destacar, sin embargo, la diferente redacción empleada a la hora de calificar la autonomía garantizada en función del tipo de ente local de que se trate. Así, en el caso de los municipios, hasta en dos ocasiones (arts. 54.1 y 55) se califica de «autonomía política». Sin ninguna adjetivación aparece reconocida, en cambio, la autonomía provincial (art. 56.1). Y significativamente, se garantiza una «autonomía administrativa» a las «otras entidades locales», dentro de las que se incluyen las entidades locales menores, áreas metropolitanas, mancomunidades y consorcios (art. 58). Esta diferente redacción da pie a sostener la existencia de una diferente concepción y, consecuentemente, de un diferente trato estatutario de las diversas modalidades de autonomía englobadas dentro de la autonomía local. Por su parte, y en referencia a la autonomía financiera, el art. 60.1 reconoce genéricamente a «las entidades locales de Extremadura», en el aspecto relativo a sus haciendas, la «suficiencia de recursos» y la «autonomía».

3. El municipio «es la entidad territorial básica» y, además, el «instrumento esencial de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos» (art. 54.1). Centralidad del municipio en el sistema local que no supone novedad alguna. En el nivel supramunicipal, las provincias tienen reconocidas dos tipos de competencias. De entrada, las instrumentales de «cooperación, asesoramiento y asistencia» que se reconocen no sólo en relación con los municipios, sino genéricamente también respecto a las entidades locales. Y, en segundo lugar, «prestarán también servicios supramunicipales de carácter provincial, sin perjuicio de los que puedan delegarle o encomendarle» las entidades locales o las instituciones autonómicas (art. 56.2).

4. Siguiendo el precedente del nuevo Estatuto valenciano, el extremeño reconoce de manera expresa la interlocución específicamente a la Federación Extremeña de Municipios y Provincias «en la discusión de asuntos de interés local». Sin bien es cierto que no con carácter excluyente, puesto que ese reconocimiento debe entenderse hecho «sin perjuicio de la constitución de otros foros generales o específicos con la misma finalidad» (art. 59.5). Pueden aquí reproducirse las críticas ya hechas en relación con el texto valenciano, en el sentido de lo inapropiado que resulta petrificar estatutariamente la interlocución con una asociación local cuya existencia misma y el alcance de su representación efectiva puede sufrir variaciones en el futuro.

5. Dentro de la regulación de las haciendas locales, destaca la previsión estatutaria de creación, mediante ley autonómica, de un «fondo de finalidad incondicionada», nutrido con ingresos tributarios de la Comunidad, y que se distribuirá entre los municipios «teniendo en cuenta, entre otros factores, su población, sus necesidades de gasto y su capacidad fiscal» (art. 60.2). Conviene destacar, por cuanto supone una garantía de la autonomía local, la imposición estatutaria al legislador autonómico de que ese fondo tenga un carácter incondicionado.

6. Como es natural, la regulación estatutaria sobre los gobiernos locales debe ser ahora objeto de desarrollo por el legislador autonómico. El propio texto estatutario contiene varias remisiones a una futura ley.

En algunas ocasiones la remisión tiene como objeto una ley reforzada. No nos detendremos ahora en esta cuestión, pero esta técnica conlleva los problemas propios de las leyes reforzadas o cualificadas autonómicas y, en especial, de las denominadas leyes de desarrollo básico del estatuto. Así, deberá ser objeto de regulación mediante ley autonómica aprobada por mayoría absoluta: los procedimientos de creación, fusión, segregación y supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales (art. 54.2); el establecimiento de las materias y funciones de competencia autonómica susceptibles de ser gestionadas por los municipios y, en su caso, el elenco mínimo de facultades o atribuciones que sobre las mismas han de tener los ayuntamientos (art. 55); la regulación, en su caso, de las competencias, organización y régimen jurídico de las comarcas (art. 57); y el establecimiento de las fórmulas generales de coordinación por la Comunidad Autónoma de las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general de Extremadura y la relación de funciones que deban ser coordinadas (art. 59.4). No cabe duda acerca de que una de las finalidades perseguidas mediante la exigencia de ley reforzada es que esta regulación sea respetada por el legislador sectorial autonómico. Así se explicita en el caso de la fijación por ley reforzada del nivel competencial mínimo de los municipios, puesto que –se afirma– «las leyes y normas sectoriales de la Comunidad Autónoma deberán prever y respetar» (art. 55).

Ahora bien, no todo el desarrollo estatutario en materia local debe hacerse mediante ley reforzada, cosa que sería contraria a su naturaleza excepcional y vulneraría las exigencias del principio democrático, según el cual, como regla general, las decisiones deben adoptarse por mayoría simple de votos. Muestra de ello es que, en algunos preceptos estatutarios, la remisión no es a una ley reforzada. Sirvan como ejemplo de esto último: la referencia genérica a la regulación del régimen jurídico de las entidades locales extremeñas (art. 53.2); el establecimiento de los requisitos de funcionamiento del régimen de concejo abierto (art. 54.3); la fijación de las competencias provinciales (art. 56.2); la regulación de las formas de constitución, organización, competencias y régimen jurídico y financiero de las «otras entidades locales» previstas en el art. 58; la articulación de la gestión ordinaria de los servicios de su competencia a través de las entidades locales (art. 59.2); la transferencia o delegación de competencias autonómicas a las entidades locales (art. 59.3); y el establecimiento del fondo de finalidad incondicionada (art. 60.2):

B) La Ley extremeña de mancomunidades y entidades locales menores

De gran interés es la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura. Su aprobación antecede a la del Estatuto extremeño en poco más de un mes, lo que demuestra que, a pesar de ello, en la elaboración del texto legal se ha debido tener en cuenta la nueva regulación estatutaria. Por ello, aunque estrictamente no pueda considerarse un fruto del de-

sarrollo estatutario, sí que debe presuponerse, al menos, la coherencia entre ambos proyectos normativos.

La ley extremeña, como expresamente reconoce su exposición de motivos, reúne en un mismo cuerpo legal «dos de las iniciativas legislativas de nuestra Comunidad Autónoma más esperadas y necesarias en el ámbito local»: el establecimiento del marco legal de las mancomunidades de municipios y de las entidades locales menores. El objetivo es proporcionar a las primeras «una regulación más completa» y a las segundas aquella regulación «específica que, por razones de singularidad de las existentes en nuestro territorio» viene exigida.

El tratamiento de ambas cuestiones en un mismo texto legal, según confiesa el propio legislador autonómico en la exposición de motivos, «responde más a razones de oportunidad que de cohesión de ambos regímenes regulatorios», aunque, se añade, «sin que con ello se pierda la ocasión en el texto de coordinar aquellas cuestiones que relacionan las entidades locales menores y las mancomunidades».

De las mancomunidades de municipios se da una regulación extensa y detallada, hasta el punto de que el propio legislador, de nuevo en la exposición de motivos, admite que se establece «aún a riesgo de trazar previsiones que en ocasiones puedan ser tachadas de reglamentaristas». Lo que no obsta, sin embargo, para que la disposición final segunda de la ley contenga la habitual habilitación al Consejo de Gobierno autonómico para llevar a cabo el desarrollo reglamentario. Sin bajar al detalle, llamamos la atención sobre los siguientes aspectos de esta regulación:

1. Pueden ser miembros de las mancomunidades no solamente los municipios, sino también las entidades locales menores. Precisamente por ello, el título de la ley hace referencia a las «mancomunidades», sin precisar –como es habitual en otros textos normativos– que se trate de municipios. El art. 3 de la ley, en efecto, reconoce el derecho a mancomunarse tanto a los municipios como a las entidades locales menores. Ahora bien, con alguna notable diferencia. Así, mientras a los municipios se les reconoce, sin más, la posibilidad de «asociarse en mancomunidades», a las entidades locales menores se permite que puedan «formar parte de mancomunidades». Porque, en efecto, estas últimas entidades «gozan del derecho a constituirse e integrarse en mancomunidades», pero siempre que de ellas «formen parte al menos dos municipios» y, además, «si para ello cuentan con la autorización de la iniciativa por el municipio matriz al que estén adscritas».

2. A diferencia de la ley valenciana de régimen local, la ley extremeña califica expresamente las mancomunidades como entidades locales voluntarias de carácter no territorial. Incluidas, puesto que no se hace excepción, a pesar de su peculiaridad, las mancomunidades integrales.

3. La principal novedad introducida por la ley, en esta primera parte, es precisamente la regulación de las denominadas mancomunidades integrales. Esta calificación de «integrales» tiene su origen en el Decreto extremeño 74/2008, de 25 de abril, por el que se establece un fondo de cooperación para esta modalidad de mancomunidades. Ahora bien, esta norma, dado que no era su finalidad, no proporcionó su definición ni estableció su regulación. Objetivos que se cumplen ahora con la ley que estamos comentando. De manera muy sintética, destacamos los siguientes rasgos de las mancomunidades integrales:

- a) La mancomunidad es una modalidad dentro de la categoría genérica de las mancomunidades. Como se afirma en la exposición de motivos, se trata de una «especie dentro del género de las mancomunidades».
- b) La mancomunidad integral no sustituye la fórmula tradicional de la mancomunidad. Como se advierte igualmente en la exposición de motivos, «con este régimen no se pretende sustituir ni mermar el que regula las mancomunidades de municipios tradicionales (...) asumiendo por supuesto que ambos tipos coexistirán en nuestro espacio local».
- c) El dato que peculiariza las mancomunidades integrales es, más allá del hecho común de ser un instrumento de cooperación, su configuración como herramienta para una adecuada vertebración del territorio, así como para el desarrollo social, económico y cultural de sus poblaciones. En la mente del legislador, esta modalidad de mancomunidades son ideadas, por tanto, como una vía para favorecer e impulsar de forma significativa un desarrollo sostenible, equilibrado e igualitario de sus entornos. Y de manera coherente, la ley contiene un conjunto de medidas que persiguen fomentar su existencia.

La segunda parte de la ley se ocupa de regular, también con gran minuciosidad, las entidades locales menores. Respetando la legislación básica estatal en la materia, la exposición de motivos apunta como finalidad del desarrollo legislativo autonómico el procurar «en todo momento centrar su papel y competencias en aquellos aspectos que realmente deben constituir su ámbito de actuación, lo que supone en la práctica limitar su capacidad de intervención en determinados asuntos para potenciarla significativamente en otros». De la regulación establecida destacamos los siguientes aspectos:

1. La ley refuerza la autonomía de estas entidades locales menores y pretende asegurar un régimen competencial que les garantice el logro de sus fines.

2. Se destaca la importancia de la participación ciudadana. Si esta participación es relevante en cualquier administración, «se torna en realmente decisiva» en el caso de las entidades locales menores.

3. Se introducen particularidades significativas en cuanto al régimen de elección y sustitución del alcalde pedáneo y de los miembros de la junta vecinal, así como en relación con la posibilidad de plantear cuestiones de confianza y mociones de censura.

Una última observación en relación con la Ley 17/2010. El legislador extremeño es consciente de que su labor regulatoria en materia local no acaba aquí. Es más, en la exposición de motivos afirma que «la presente ley se configura como un primer paso legislativo», por tanto, «con la mirada puesta en un camino más largo que, de forma coordinada, establezca los instrumentos que permitan un régimen normativo singularizado para nuestra Administración local». Idea esta que entronca perfectamente con la necesidad de proceder al desarrollo legal de la regulación estatutaria de los gobiernos locales y, en concreto, a la conveniencia de la aprobación de una ley general de gobiernos locales de Extremadura. Ley llamada por el nuevo texto estatutario. Así, su art. 53.2 prevé que «en el marco de la legislación básica del Estado, la Comunidad Autónoma regulará el régimen jurídico de las entidades locales de Extremadura, teniendo en consideración las

diferentes características de las mismas y su diversa capacidad de gestión competencial».

La reforma de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra

A través de la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, se ha reformado la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. El alcance de esta reforma es bastante limitado, puesto que lo perseguido es únicamente «la adaptación del texto vigente a la nueva realidad jurídico-política existente, tras casi tres décadas de vigencia del mismo» en los concretos aspectos que se adelantan en el preámbulo de la ley de reforma.

Por su incidencia en el ámbito local, destacamos la elevación de rango, en la medida en que pasan a estar recogidas expresamente en la Ley de Reintegración y Amejoramiento, de algunas instituciones autonómicas ya existentes:

1. El Consejo de Navarra, que es el órgano consultivo superior de la Comunidad Foral de Navarra (art. 28 *ter*).

2. El Defensor del Pueblo de Navarra, encargado de supervisar la actividad del conjunto de las Administraciones Públicas de Navarra (art. 18 *ter*).

3. La Cámara de *Comptos*, que es el órgano fiscalizador externo de la gestión económica y financiera del sector público de la Comunidad Foral de Navarra, de los entes locales y del resto del sector público de Navarra. Entre sus funciones se incluye expresamente informar sobre las cuentas y la gestión económica de las corporaciones locales de Navarra y del sector público dependiente de ellas (art. 18 *bis*).

Los desarrollos estatutarios en materia local: la aprobación de leyes generales sobre gobiernos locales

Las Leyes andaluzas de autonomía local y del fondo de participación de los entes locales en los tributos de la Comunidad de Autonomía

En palabras del propio legislador autonómico andaluz, recogidas en la exposición de motivos de su Ley 5/2010, la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía «constituye un punto de inflexión en la garantía y protección de la autonomía local». Los dos pilares sobre los que se edifica este refuerzo de la autonomía local –siempre en opinión de ese mismo legislador– es el reconocimiento estatutario de competencias propias a los municipios (art. 92.2 del nuevo Estatuto andaluz) y la previsión estatutaria de que la ley regulará la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, instrumentada a través de un fondo de nivelación municipal de carácter incondicionado (art. 192.1 del texto estatutario). Llegándose, de este modo, a la siguiente conclusión: «Competencias propias y financiación incondicionada constituyen la expresión más acabada de la autonomía local».

Pues bien, sobre este convencimiento, el Parlamento andaluz ha llevado a cabo el desarrollo estatutario en materia local a través de la aprobación simultánea de dos leyes, que versan, respectivamente, sobre los dos pilares arriba indicados: se trata de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía y la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

A) La Ley de Autonomía Local de Andalucía

La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía contiene el desarrollo legal de la regulación estatutaria de los gobiernos locales en su aspecto sustantivo o institucional. Estamos ante un texto legal de marcado corte académico, como demuestra ya la lectura de su exposición de motivos, con innovaciones interesantes y que responde a una clara y ambiciosa voluntad de incrementar el nivel de garantía de la autonomía de las entidades locales andaluzas. No cabe duda que, a día de hoy, se ha erigido en una referencia indiscutible en el ámbito local.

El examen detallado de esta ley desborda el presente trabajo. Por ello, nos limitamos a destacar algunos de sus aspectos más destacados, tanto desde una perspectiva estrictamente formal como de contenido.

Desde el punto de vista formal, cabe destacar los siguientes rasgos de esta ley:

1. Se trata de una ley que se declara dictada en desarrollo directo de la regulación estatutaria en materia de gobiernos locales. Engarza, de esta manera, con la remisión contenida en el art. 98 del Estatuto. Este precepto estatutario, en efecto, se remite a «una ley de régimen local» para que regule «las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunadas, convencionales y consorciales, así como cuantas materias se deduzcan del artículo 60». Este último artículo estatutario es el que atribuye competencias a la Comunidad Autónoma sobre la materia régimen local.

2. Es una ley autonómica reforzada. Así se advierte en la exposición de motivos y, de manera reiterada, en el art. 1 de la ley. En ambos casos se vincula la ley que se aprueba con lo dispuesto en el art. 108 del Estatuto, que exige el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto para aquellas leyes «que afectan a la organización territorial, al régimen electoral o a la organización de las instituciones básicas». Nótese que no se hace alusión expresa al régimen local. A pesar de ello, el legislador busca la conexión a través de la referencia a la organización territorial: «la presente ley (...) se dicta en desarrollo de las previsiones estatutarias sobre organización territorial (...) se aprueba con las prescripciones establecidas en el artículo 108 del Estatuto de Autonomía de Andalucía» (art. 1.1).

3. Estamos en presencia de una ley dictada como consecuencia del ejercicio de las competencias autonómicas en las materias de régimen local (art. 60 del Estatuto andaluz) y de organización territorial (art. 59 del mismo texto estatuta-

rio). La doctrina asentada por la STC 31/2010, aunque dictada en relación con el Estatuto catalán, es también aplicable a la interpretación del alcance de estas atribuciones competenciales realizadas por el texto estatutario andaluz. En cualquier caso, cabe destacar que, a diferencia del caso catalán, el Estatuto andaluz afirma la competencia exclusiva autonómica en materia de régimen local, pero, se añade, «respetando el art. 149.1.18 de la Constitución». De manera coherente, el art. 98 del mismo Estatuto se remite a la regulación de una futura ley autonómica de régimen local, pero «en el marco de la legislación básica del Estado».

Entrando en el contenido regulatorio de la ley, consideramos de especial interés los siguientes aspectos:

1. En términos prácticamente idénticos a los empleados en la Carta Europea de la Autonomía Local, la ley proporciona en su art. 4 una definición de la autonomía local: «autonomía para la ordenación y gestión de los asuntos de interés público en el marco de las leyes. Actúan bajo su propia responsabilidad y en beneficio de las personas que integran su respectiva comunidad». De manera que, en el marco de sus competencias, al amparo de esta autonomía «cada entidad local podrá definir y ejecutar políticas públicas propias y diferenciadas». Además, el apartado segundo del citado artículo enumera un conjunto de contenidos que «la autonomía local comprende en todo caso».

2. La idea fuerza que late en el fondo de la ley es la convicción de que municipios y provincias integran una sola comunidad política: la comunidad política local. Expresión esta que, dicho sea de paso, da rúbrica al primero de los títulos de la ley. Como dice expresamente el art. 3.1 de la ley: «Los municipios y provincias, en su relación con la Comunidad Autónoma de Andalucía, integran un único nivel de gobierno». Como se aclara en la exposición de motivos: «autonomía municipal y autonomía provincial forman un sistema que el legislador delimitador de competencias ha de tomar como referencia».

3. El hecho de que municipios y provincias integren un único nivel de gobierno no es impedimento, en cambio, para la ley parta de la necesaria distinción entre autonomía municipal y autonomía provincial. El diferente trato que merecen ambas modalidades de autonomía municipal se considera una consecuencia obligada de sus diferentes configuraciones constitucionales y estatutarias y, en particular, de la configuración de la provincia como agrupación de municipios.

Siguiendo lo que es ya habitual, la ley configura el municipio como la entidad territorial básica de Andalucía, instancia de representación política y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 3.2). Y, de manera más significativa, afirma que la provincia, caracterizada por el dato esencial de estar determinada por la agrupación de municipios, tiene como «principal función, de conformidad con los mismos, (...) garantizar el ejercicio de las competencias municipales y facilitar la articulación de las relaciones de los municipios entre sí y con la Comunidad Autónoma de Andalucía» (art. 3.3). Distingue a la provincia, pues, su carácter servicial respecto a los municipios. Así se destaca en la exposición de motivos: «la ley ubica la autonomía provincial al servicio de la autonomía municipal, diferenciando ambas, reconociendo relevancia jurídica a las prioridades y solicitudes presentadas por los municipios, que no podrán ser ignoradas ni suplantadas, pero no completa o necesariamente satisfechas

si la provincia, obligada a ponderar la prioridad municipal con visión intermunicipal, la entendiera desmesurada o lesiva para la prestación equitativa de un servicio».

De manera coherente con esta concepción, en sede de regulación de las competencias propias de las provincias, el legislador autonómico pone especial énfasis en las competencias de asistencia a los municipios. Aunque debe advertirse que el art. 15 reconoce, de manera expresa y específica, competencias materiales a la provincia en las siguientes tres materias: a) carreteras provinciales; b) archivos de interés provincial; y c) museos e instituciones culturales de interés provincial.

4. Especialmente interesante es la regulación que la ley hace de las competencias municipales. Tras la garantía estatutaria de competencias propias a los municipios, «la ley añade al repertorio estatutario otras competencias identificando potestades y especificando materias que refuerzan la exclusividad de la competencia municipal» (exposición de motivos). La ley, por tanto, atribuye directamente competencias propias a los municipios andaluces, haciendo un especial esfuerzo en definir y utilizar con precisión las potestades y las materias, sobre la base de que la competencia no es más que el ejercicio de una potestad sobre una materia (art. 9). Estas competencias, además, tienen la consideración de mínimas, de manera que podrán ser ampliadas por las leyes sectoriales (art. 6.2). Y es aquí donde se pone de manifiesto uno de los aspectos más discutidos y novedosos de la ley: al tratarse de una ley autonómica reforzada, su regulación resulta ahora intocable y, por tanto, debe ser necesariamente respetada por el futuro legislador sectorial autonómico.

5. El legislador andaluz ha mostrado una especial preocupación por asegurar un espacio suficiente a la potestad de autoorganización local. Con apoyo en la Carta Europea de la Autonomía Local y el nuevo texto estatutario, se pretende invertir los términos respecto a la situación existente hasta el momento: «Hasta ahora, con la normativa vigente y atendiendo a la jurisprudencia constitucional, el espacio reservado a la autoorganización local inevitablemente ha quedado reducido a una facultad residual una vez que, sobre la materia, hubiera legislado el Estado las bases y las comunidades autónomas la normativa de desarrollo». Y añade seguidamente: «Tanto el artículo 91.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía como el artículo 6.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local invierten el razonamiento descendente del actual sistema de fuentes: la regla es la capacidad de autoorganización entendida como función de gobierno. Frente a la regla habría que explicar el sentido de la excepción» (exposición de motivos).

6. Siguiendo las recomendaciones hechas por los expertos del Consejo de Europa con ocasión del Libro Blanco elaborado en relación con la futura ley básica estatal sobre gobiernos locales, la ley andaluza se marca como objetivo distinguir con claridad entre agrupaciones y asociaciones de municipios. En las primeras, de carácter forzoso, se incluyen áreas metropolitanas y comarcas. Dentro de las segundas, obviamente de carácter voluntario, en la medida en que son resultado del ejercicio del derecho de asociación, se incluyen mancomunidades y consorcios. De destacar es particularmente la regulación que la ley dedica a los consorcios locales, así como a las denominadas «redes de cooperación territorial» (art. 84).

7. En el título dedicado a los servicios locales y, en concreto, en el apartado relativo a los modos de gestión de los servicios públicos, es novedosa la inclusión, dentro de ellos, como modalidades de gestión propia o directa por la entidad local, de la «agencia pública administrativa local» la «agencia pública empresarial local», la «agencia especial local», la «sociedad interlocal» y «la fundación pública local», así como la regulación sobre la «empresa mixta de colaboración público-privada».

8. Especialmente llamativa es la creación por la ley del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (art. 57), configurado a imagen y semejanza del Consejo de los Gobiernos Locales previsto en el art. 85 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El reto, no cabe duda, es articular adecuadamente las funciones de este órgano de representación de municipios y provincias ante las instituciones autonómicas, garantizando su participación en los procedimientos normativos autonómicos que afecten a las competencias locales propias, con las funciones que corresponden al subsistente Consejo Andaluz de Concertación Local (art. 85), configurado como un órgano mixto de colaboración, que encuentra anclaje directo en el mandato contenido en el art. 95 del Estatuto andaluz. Sobre este punto es especialmente ilustrativo el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía emitido sobre el proyecto de ley.

B) La Ley reguladora del fondo de participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía

La Ley 6/2010, de 11 de junio, de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contiene en parte el desarrollo legal de la regulación estatutaria de los gobiernos locales en su aspecto financiero.

El punto de partida de la ley es la afirmación de que el principio de suficiencia financiera «implica que las entidades locales deberán disponer de medios suficientes para el desempeño de las funciones que las leyes les atribuyen y que, para ello, deben nutrirse fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las comunidades autónomas» (exposición de motivos). Pues bien, la ley se ha fijado como objeto la regulación de la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las entidades locales de su territorio, a través de la participación de estas en los tributos de aquella (art. 1).

La ley se dicta en cumplimiento del mandato contenido en el art. 192.1 del Estatuto andaluz, según el cual: «Una ley regulará la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado». En cumplimiento del dictado estatutario, la ley crea el Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 2.1), del que se destaca su carácter incondicionado (art. 2.3) y que podrán participar en él todos los municipios andaluces (art. 3.1). Por lo demás, la ley regula con detalle los criterios para la dotación, distribución y evolución dinámica del fondo.

La Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana

Las Cortes Valencianas han dictado la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana. Tampoco aquí procede entrar en un examen detallado de esta ley, pero sí, al menos, destacar igualmente algunos aspectos sobresalientes tanto desde un punto de vista formal como de contenido.

Desde una perspectiva estrictamente formal, llamamos la atención sobre las siguientes notas que caracterizan la ley valenciana:

1. Es una ley dictada en desarrollo de la regulación estatutaria sobre los entes locales valencianos. En su preámbulo se recuerda que el art. 64.1 del nuevo texto estatutario impone la obligación de aprobar una «Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana» y que, justamente, la ley se dicta en cumplimiento de este mandato estatutario.

2. Es una ley autonómica ordinaria. A diferencia del caso andaluz, no estamos en presencia, por tanto, de una ley reforzada o cualificada. El Estatuto valenciano no contiene esta exigencia. Punto este importante a la hora de determinar su relación con las leyes sectoriales autonómicas.

3. Es una ley dictada en ejercicio de la competencia autonómica sobre régimen local y con total respeto a las normas básicas dictadas por el Estado. En efecto, el art. 49.1.8ª del Estatuto valenciano atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre la materia régimen local, pero «sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española». Por si quedase alguna duda, el citado art. 64.1 del Estatuto valenciano, cuando impone la obligación de aprobar una ley local, advierte que tal labor deberá hacerse «en el marco de la legislación básica del Estado». Estamos, por lo tanto y realmente, ante una competencia compartida. Idea esta confirmada reiteradamente en el texto legal. Así, de entrada, comienza el preámbulo recordando que la Constitución «regula el marco competencial en materia de régimen local desde una perspectiva bifronte» y, coherentemente, señala más adelante que la regulación contenida en la ley se establece «en el marco del imprescindible respeto a las normas básicas dictadas por el Estado». Y ya en su articulado, concretamente, en el art. 2.1 de la ley, se afirma que las entidades locales valencianas «se regirán por lo dispuesto en la presente Ley y en la normativa que la desarrolle», pero, se añade, «sin perjuicio de lo establecido en la normativa básica estatal».

En relación con el contenido de la ley valenciana, consideramos de especial interés destacar los siguientes aspectos:

1. La ley dedica el capítulo VI del título I a la regulación de los regímenes municipales especiales. Entre ellos, como principal novedad, se prevé (art. 38) y se regula (arts. 45 a 47) el denominado «régimen de gestión compartida». Tiene en común con el régimen especial de concejo abierto el hecho de que está pensado para pequeños municipios. En concreto, pueden acogerse al régimen de gestión compartida únicamente los municipios con población inferior a 500 habitantes y aquellos otros cuya población esté comprendida entre 500 y 1000 habitantes, siempre y cuando en estos últimos la evolución demográfica sea negativa de forma persistente.

Las especialidades propias de este régimen municipal se concretan en la ley, aunque en términos bastante genéricos: a) especialidades en la dispensa de la prestación de servicios municipales mínimos obligatorios; b) diseño de un régimen simplificado de organización y funcionamiento; c) programa de reorganización de la gestión municipal, consistente en un «sistema de gestión compartida», articulado a través de convenios de colaboración suscritos con la diputación provincial correspondiente y con los departamentos de la Generalitat valenciana; d) medidas de fomento, con especial referencia a la preferencia de estos municipios en las convocatorias de ayudas de otras administraciones; y e) disposiciones relativas a la posibilidad de agrupación con otros municipios colindantes para el sostenimiento de personal común o para la prestación de servicios básicos no obligatorios. En relación con este último contenido, cabe destacar la previsión legal según la cual, en los supuestos en que se considere conveniente y simultáneamente con la aplicación de este régimen especial a determinados municipios, la Comunidad Autónoma puede proponer la constitución de mancomunidades de interés preferente. Por lo demás, la asistencia y cooperación provincial se dirigirá preferentemente a los municipios objeto de este régimen especial (art. 51).

La instauración del régimen de gestión compartida tendrá siempre como objetivo final, por imperativo legal, «la eliminación de las causas que determinaron su aplicación» (art. 46). Ahora bien, si a la finalización del plazo de vigencia del régimen especial se llega a la conclusión de que dichas causas no se pueden eliminar o incluso que se agravarán en el futuro, la Comunidad Autónoma «podrá promover, siempre con la conformidad del municipio, su supresión» (art. 47.1). El municipio suprimido, si así lo desea, podrá constituirse en entidad local menor de aquel al que se incorpore.

2. La ley dedica su título V a una regulación pormenorizada de las entidades locales menores. De esta manera, efectivamente, tras su definición y fijación de sus objetivos, el texto legal aborda la determinación de sus competencias, procedimientos de creación, modificación y supresión, normas de organización y funcionamiento, y sus recursos. Según declara el preámbulo, esta regulación se establece «con el fin de cubrir el vacío legal existente hasta la fecha, cubierto sólo de modo parcial por la aplicación de la legislación básica estatal». El resultado final es su configuración como entidades locales (art. 54.2) que pueden tener competencias no solamente delegadas, sino también propias (art. 56.1), a las que corresponden todas las potestades y prerrogativas propias de los municipios, salvo la tributaria que tiene atribuida con un carácter limitado (art. 60.1) y que deben tener garantizados por los ayuntamientos los ingresos mínimos necesarios (art. 71).

3. Según el preámbulo de la ley, «uno de los aspectos clave» del texto legal «es el fomento de las figuras asociativas municipales». Lo cierto es que dedica muchos de sus artículos a la regulación de esta cuestión. Tras establecer unas «disposiciones comunes» a las fórmulas asociativas municipales (arts. 88 a 90), regula con gran detalle las mancomunidades (arts. 91 a 107) y también los consorcios (arts. 108 a 110) así como los convenios interadministrativos (art. 111).

Las entidades locales valencianas, «en el libre ejercicio de su derecho a asociarse» pueden constituir, entre otras fórmulas asociativas, agrupaciones para el sostenimiento en común de personal (art. 88 y 160 a 161). Ahora bien, para el le-

gislador local valenciano, la principal figura asociativa es la mancomunidad de municipios, a la que califica expresamente como entidad local territorial (art. 92.1).

Y dentro de las mancomunidades, como novedad, se prevé la modalidad de las mancomunidades de interés preferente, constituidas «con el objetivo prioritario de la reactivación económica y demográfica de los municipios que la integran» (art. 107.1). No obstante, la regulación del procedimiento para solicitar y obtener, en su caso, la declaración de mancomunidad de interés preferente se remite a un futuro reglamento (art. 107.2).

4. Se eleva a rango legal la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, hasta ahora regulada reglamentariamente (Decreto del Consell 81/2008, de 6 de junio). No obstante, la regulación contenida en la ley es muy escasa, contándose, pues, con el complemento reglamentario. Atado por la previsión estatutaria que prevé expresamente la existencia de este órgano, esto es, el art. 64.3 del Estatuto valenciano, la ley local mantiene la interlocución específica y nominativamente en la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

5. Por último, en lo que se refiere a las haciendas locales, y en cumplimiento del mandato contenido en el art. 64.3 del Estatuto valenciano, el art. 201 de la ley crea el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana, «que tiene por objeto potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad». Se advierte que la participación de los municipios en dicho fondo «está supeditada al cumplimiento de la obligación de presentar la cuenta general aprobada ante la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana y a tener, en su caso, un plan de estabilidad financiera». De todas maneras, la regulación es muy escueta, puesto que el legislador se remite a un futuro reglamento para que desarrolle la participación de los municipios en las dotaciones del fondo.

El desarrollo estatutario sobre gobiernos locales en Cataluña y la incidencia de la sentencia del Tribunal Constitucional

El desarrollo estatutario local en Cataluña

Durante el año 2010 se han aprobado importantes leyes en materia local con anclaje directo en el nuevo Estatuto catalán:

1. La Ley 12/2010, de 19 de mayo, del Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña. Esta ley se dicta en cumplimiento del mandato contenido en el art. 85 del texto estatutario que prevé la existencia de este órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat, de manera que se garantiza que deba ser oído en los procedimientos de elaboración de normas autonómicas (leyes, planes y normas reglamentarias) que afecten de forma específica a las administraciones locales.

Estamos ante un órgano novedoso, no recogido en el resto de nuevos estatutos, y que sigue el modelo comparado del *consiglio delle autonomie locali* italiano. Su regulación legal, no obstante, presenta algunos puntos débiles que hacen temer su escasa operatividad en la práctica.

Las primeras críticas se centran en la composición del órgano. De entrada, por el elevado número de miembros: 100 en el caso del Pleno y 20 en su Comisión Permanente. Este excesivo tamaño pone en tela de juicio la agilidad y, en general, su buen funcionamiento. Y, sin salirnos del ámbito de la composición, también ha sido cuestionada la forma de designación de los miembros no natos del órgano: lo son directamente por los partidos políticos, en atención a los resultados obtenidos en las elecciones municipales. Queda claro el riesgo de politización, de modo que los miembros del órgano actúen buscando el interés del partido que los designó y no el interés propio del tipo de entidad local que representan.

Por terminar, otro punto débil que presenta la regulación legal es la no previsión de los efectos que han de derivarse en el caso de oposición del Consejo al proyecto normativo autonómico en tramitación. Dato este significativo si tenemos en cuenta que este punto ha sido especialmente discutido por la doctrina tras la aprobación del texto estatutario y antes de la aprobación de la ley.

2. La Ley 30/2010, de 3 de agosto, de Veguerías. En desarrollo de lo establecido en los arts. 90 y 91 del Estatuto catalán, esta ley regula la veguería en su doble dimensión de ser un tipo de entidad local y, además, la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios.

Las cuestiones más controvertidas se han suscitado en relación con la naturaleza de la veguería como tipo de entidad local. Y, en concreto, respecto al encaje de la provincia constitucional con la veguería estatutaria. Lo cierto es que el texto legal no es claro en este punto, seguramente debido a las modificaciones que ha ido sufriendo desde su primera versión y, también, por qué no decirlo, debido a la dificultad de encajar los deseos de los impulsores del texto legal con la jurisprudencia constitucional existente acerca de la garantía constitucional de la existencia de la provincia. En cualquier caso, tras la STC 31/2010, queda claro que debe descartarse la tesis de la sustitución, esto es, que la veguería haya sustituido a la provincia como tipo de entidad local. En otras palabras: que la creación de la veguería conlleve paralelamente la eliminación de la provincia en Cataluña. De la letra de la ley, además, así como por razones de economía y racionalidad de la estructura organizativa, debe descartarse igualmente la tesis de la adición, es decir, que la veguería se sume, como un tipo de entidad local diferente, a la provincia ya existente. Todo apunta, en suma, a la tesis de la identificación: la veguería es la provincia en Cataluña, con un cambio de denominación (cuya constitucionalidad ha admitido el Tribunal Constitucional en la sentencia citada) y de instancia de gobierno (sustitución de la diputación provincial por el consejo de veguería).

La ley fija también, aunque de manera progresiva y con remisiones poco claras a la legislación estatal, el mapa veguerial. Al final del proceso de implantación se prevé la existencia de siete veguerías (disposición transitoria primera). Tras las elecciones locales de mayo de 2011, se producirá la conversión de las cuatro provincias actuales en cuatro veguerías de idéntico nombre, manteniéndose las actuales ciudades de Barcelona, Tarragona, Lleida y Girona como sedes institucionales respectivas. Más adelante, la Veguería de las Tierras del Ebro «debe constituirse tan pronto como se haya producido la modificación de la correspondiente legislación estatal». Se fija ya la ciudad de Tortosa como su sede institucional. Y finalmente, las Veguerías del Alto Pirineo y de la Cataluña Central «deben constituirse tan

pronto como se haya aprobado la alteración de límites provinciales de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional segunda», según la cual «el proyecto o proposición de ley de creación, modificación o supresión de veguerías debe realizarse conjuntamente con la tramitación de la iniciativa legislativa del Parlamento ante las Cortes Generales para la modificación de la normativa estatal que deba modificarse». En relación con estas dos veguerías, la ley no fija su sede institucional, sino que se limita a remitirse a una futura ley autonómica para que lo haga.

3. La Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona. El Estatuto catalán no prevé específicamente la existencia de esta área metropolitana, pero, en cambio, sí contempla –en plural– la existencia de este tipo de entidad local (art. 93 del texto estatutario).

La ley configura el Área Metropolitana de Barcelona como un ente local supramunicipal de carácter territorial, integrado por los municipios de la conurbación urbana de Barcelona (que aparecen determinados en su art. 2).

Los órganos de gobierno y administración del Área Metropolitana son el Consejo Metropolitano, el Presidente, la Junta de Gobierno y la Comisión Especial de Cuentas. También se prevé la existencia de un gerente, como órgano de administración, y un Consejo de Alcaldes, con funciones consultivas y de impulso. El Consejo Metropolitano está compuesto por los consejeros metropolitanos, que son los alcaldes y algunos concejales elegidos por los municipios (en un número que depende del tamaño poblacional del municipio). Por su parte, el Presidente es elegido por el Consejo Metropolitano entre sus miembros, siendo necesario que reúna la condición de ser alcalde. Queda descartado, pues, que el Presidente sea de elección directa por los ciudadanos o bien que necesariamente deba serlo el alcalde del Municipio de Barcelona.

Como no podía ser de otra manera, la ley presta especial atención a la determinación de las competencias del Área Metropolitana. En breve, asume competencias en los siguientes ámbitos: a) urbanismo; b) transporte y movilidad; c) aguas; d) residuos; e) otras competencias en materia de medio ambiente; f) infraestructuras de interés metropolitano; g) desarrollo económico y social; y h) cohesión social y territorio.

Destacamos, por último, que la creación del Área Metropolitana de Barcelona supone la desaparición y sucesión por ella del entramado de instituciones metropolitanas existentes hasta el momento en el entorno barcelonés, en concreto: las entidades metropolitanas de Barcelona (Entidad Metropolitana del Transporte y Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y del Tratamiento de Residuos); Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona; y Consorcio del Área Metropolitana de Barcelona.

4. La Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña. El art. 159.1 del Estatuto catalán atribuye a la Generalitat, en materia de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas catalanas, la competencia exclusiva «en lo no afectado por el art. 149.1.18 de la Constitución». En ejercicio de esta competencia, además de las propias en relación con los gobiernos locales, el Parlamento de Cataluña ha dictado esta ley cuya aplicación se extiende a las «administraciones

públicas catalanas» (determinadas en su art. 3) y que incluye en su interior a los entes locales de Cataluña. En consecuencia, la regulación establecida en esta ley es de aplicación a los gobiernos locales catalanes, con excepción de algunas partes que expresamente se advierte limitan su ámbito de aplicación a la Administración de la Generalitat.

La explicación del contenido de esta ley desborda lo posible en el presente trabajo. Por ello, vamos a limitarnos a destacar el hecho de que el legislador catalán, a través de esta ley, pretende establecer una regulación común para el conjunto de administraciones catalanas. Lo que tiene engarce directo en el nuevo texto estatutario, ya que es en él donde aparece, de manera novedosa y ahora reiterada, la noción de «administraciones públicas de Cataluña». Se apunta, de este modo, a la existencia de un sistema de administraciones públicas catalanas. Lo que, a su vez, como se pone de manifiesto en el preámbulo de la ley, se liga con la definición de la Generalitat como un sistema institucional integrado no solamente por las instituciones de nivel autonómico, sino también por las entidades locales de Cataluña (art. 2 del Estatuto). Estamos en presencia de otra manifestación del mayor grado de interiorización autonómica de los gobiernos locales propiciado por el nuevo texto estatutario.

El desarrollo estatutario realizado en Cataluña hasta el momento puede ser objeto, en su conjunto, de valoraciones muy diversas. Sirvan las dos siguientes observaciones al respecto:

1. El caso de Cataluña ha puesto de manifiesto que, al menos habitualmente, los desarrollos estatutarios en materia local requerirán la aprobación de varias leyes autonómicas. Es por ello importante, como cuestión previa a dicho desarrollo, plantearse el orden en que esas varias leyes deben dictarse. A tenor del contenido del Estatuto catalán, dos exigencias se imponen en este sentido.

La primera ley que debía aprobarse, en nuestra opinión, es justamente la reguladora del Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña. Configurado estatutariamente como el órgano a través del cual los entes locales pueden participar en los procedimientos normativos autonómicos que les afecten, supondría una vulneración del espíritu del Estatuto que esta ley fuese aprobada después de que lo hubiera sido el conjunto de nuevas leyes que conformarán el marco principal del gobierno local en la Comunidad Autónoma. Lo cierto es que esta exigencia se ha cumplido, aunque solamente a medias. Es verdad que la Ley 12/2010 ha visto la luz en primer lugar. Pero también lo es que el resto de importantes leyes locales aprobadas hasta ahora, arriba referidas, han sido tramitadas y finalmente aprobadas antes de que el Consejo se haya creado y, por tanto, de que haya podido efectivamente intervenir.

La segunda ley que debiera aprobarse, por exigencias puramente lógicas del sistema, es la ley general reguladora de los gobiernos locales. A ella le corresponde establecer el marco general, el mapa de entidades y las reglas de articulación entre ellas. Pues bien, a diferencia de los casos andaluz y valenciano, esta ley no ha sido aprobada todavía en Cataluña. Lo que no ha impedido, como se ha visto, la aprobación de leyes que regulan tipos de entidades locales (veguerías) o alguna entidad en concreto (el Área Metropolitana de Barcelona). Como consecuencia de un encargo realizado a la Universidad Rovira i Virgili de Tarragona

por el Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas de la Generalitat, se elaboró en 2007 un «Documento de bases para la elaboración de un anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña», que fue presentado formalmente en la sede del Parlamento catalán. Con base en ese texto, llegó a redactarse en 2009 un borrador de Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña. Con el propósito constructivo de mejorar el texto, fue objeto de crítica desde diferentes frentes, destacando, en este sentido, la elaboración de dos informes: «Primeras consideraciones sobre el Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña» de 2009, del Seminario de investigación del Área de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona, y «Informe sobre el borrador de Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña» de 2009, de la Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales. Sin entrar ahora en el fondo de las críticas formuladas, simplemente dejamos constancia de que finalmente el borrador no llegó a aprobarse como proyecto de ley y, en consecuencia, no vio la luz en la legislatura pasada.

2. El art. 62.2 del Estatuto catalán prevé la existencia de un tipo de ley autonómica reforzada, las denominadas leyes de desarrollo básico del estatuto, que se caracterizan por requerir el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto y, además, por tener como objeto las materias expresamente reservadas en el citado precepto estatutario. Pues bien, el desarrollo estatutario en materia local ha planteado también, como hemos tenido ocasión de ver, la cuestión de la determinación del tipo de ley autonómica –ordinaria o reforzada– que debe ser empleada. En este sentido, debe dejarse constancia que el mencionado art. 62.2 no incluye expresamente entre las materias reservadas los artículos estatutarios relativos a los gobiernos locales, pero, en cambio, sí que lo hace respecto al art. 2.3, esto es, el precepto que integra a los entes locales catalanes dentro del sistema institucional de la Generalitat. Esta referencia, un tanto oscura, ha planteado serios interrogantes acerca de si toda o bien parte de la regulación legal autonómica sobre los gobiernos locales debe tener carácter reforzado.

A día de hoy, respecto al desarrollo ya realizado, la situación es la siguiente: tienen carácter reforzado la Ley de Veguerías y la Ley del Área Metropolitana de Barcelona. No lo tiene y, por tanto, se trata de leyes autonómicas ordinarias, la Ley del Consejo de Gobiernos Locales y la Ley del Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones públicas catalanas. No queda claro el criterio seguido por el legislador catalán a la hora de tomar estas decisiones. Por lo demás, señalamos como una deficiencia de técnica normativa, el hecho de que las leyes aprobadas como reforzadas no lo indiquen en su texto, ni en su articulado ni en su preámbulo. Para averiguarlo, hemos de acudir a la transcripción de las votaciones en el correspondiente diario de sesiones del Parlamento. Técnica, por lo demás, no seguida en otros casos. Sirva de ejemplo la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de Presidencia de la Generalitat y Gobierno, cuya disposición final primera tiene como objeto indicar expresamente los preceptos de la ley que tienen carácter reforzado y aquellos otros que son ordinarios.

La incidencia de la sentencia del Tribunal Constitucional

El debate suscitado en torno al desarrollo estatutario en Cataluña, también en la parte relativa a los gobiernos locales, se ha visto enturbiado por la encendida polémica, no sólo jurídica, sino especialmente política, originada por la impugnación de gran parte del nuevo texto estatutario ante el TC. Sus efectos distorsionadores son perceptibles no solo en la larga espera de la sentencia, sino todavía ahora, esto es, después de que ya haya sido dictada.

La STC 31/2010, de 28 de junio, se ha pronunciado sobre aspectos medulares de la regulación estatutaria de los gobiernos locales catalanes. La posición del Tribunal puede sintetizarse del siguiente modo:

1. Se admite que el régimen local sea una materia propia de un estatuto de autonomía, es decir, una materia estatutaria. Y ello en virtud de la naturaleza del Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. De manera que se admite con normalidad esa relación natural entre lo local y lo autonómico. Ahora bien, con un doble límite. El primero referido a la densidad de la regulación estatutaria: debe limitarse a contener únicamente «las líneas fundamentales o la regulación esencial» del régimen local. Y el segundo referido a la relación con la legislación estatal sobre régimen local: la regulación estatutaria en esta materia «debe respetar en todo caso (...) como es obvio la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del artículo 149.1.18 CE» (FJ 36). De esta manera, el Tribunal se posiciona en el debate previo acerca de la relación entre el estatuto de autonomía y la legislación de bases del Estado. De todos modos, resulta difícil aceptar que la solución por la que se decanta sea «obvia» y, por tanto, habría sido merecedora de una justificación más pausada.

2. Los recurrentes impugnaron el art. 84.2 y 3 del Estatuto, relativo a las competencias de los entes locales. La Sentencia confirma su constitucionalidad, sobre la base de que el precepto recurrido se refiere solamente a materias de competencia autonómica: el Estatuto únicamente asegura la atribución de competencias a los gobiernos locales en aquellas materias que son competencia de la Generalitat. Lo que queda claro, en todo caso, manteniendo en este punto su jurisprudencia anterior, es que el Estado conserva su competencia básica *ex art.* 149.1.18 CE en relación con las competencias locales (FFJJ 37 y 100). Ahora bien, para que la Comunidad Autónoma pueda atribuir competencias a los entes locales en una determinada materia, no hace falta que la Generalitat la haya asumido en exclusiva: de manera que en el gran campo de las competencias compartidas entre el Estado y la Generalitat, ésta, de acuerdo con el Estatuto, puede atribuir las a los entes locales. Por su parte, el Tribunal recuerda que al legislador estatal le corresponde fijar únicamente «unos principios o bases» relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales: ello no se traduce necesariamente en la competencia para establecer un listado completo y pormenorizado de competencias locales, y menos en materias compartidas entre Estado y Comunidades autónomas.

3. También fue objeto de impugnación el art. 86.5 del Estatuto, relativo a los controles sobre los entes locales. La Sentencia salva su constitucionalidad, pero

interpretando que los controles previstos en ese precepto estatutario no impiden que el Estado, en el ejercicio de sus competencias *ex. art. 149.1 CE* –nótese que la referencia no se limita a su apartado 18–, pueda establecer otros supuestos de control sobre los gobiernos locales (FJ 38).

4. Seguramente lo más llamativo, en materia local, ha sido la impugnación de la regulación estatutaria sobre las novedosas veguerías (arts. 83.1, 90 y 91 del Estatuto). La Sentencia declara la constitucionalidad de los preceptos impugnados, pero haciendo una interpretación conforme que, en esta ocasión, en parte traslada al fallo (FFJJ 39 a 41). El razonamiento del Tribunal resulta en esta cuestión de difícil comprensión. De todas maneras, queda claro que la premisa de la que parte es el necesario respeto de la garantía constitucional de la provincia, manteniéndose en toda su extensión su previa jurisprudencia acerca de la indisponibilidad por el legislador infraconstitucional (también, pues, el estatutario) de la existencia de la provincia y de sus funciones constitucionales. El núcleo duro de la discusión gira en torno a la forma correcta de encajar la provincia constitucional con la veguería estatutaria. Pues bien, la Sentencia cierra el paso a una de las tesis que se barajaban: la sustitución de la provincia por la veguería en Cataluña. Dicho esto, concluye el Tribunal que la elección entre las dos tesis restantes, a saber, la coexistencia o bien la identificación entre ambos tipos de entidad local, corresponde al legislador autonómico.

5. En el apartado relativo a la regulación financiera local, solamente ha sido impugnado un inciso del art. 218.2 del Estatuto: aquél que reconoce a la Generalitat capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales. En este caso, con un exceso de rigor, la Sentencia declara su inconstitucionalidad, al entender que se trata de una competencia exclusiva y excluyente del Estado, que no permite la intervención autonómica (FJ 140).

6. Por último, el recurso se dirigió contra aquellos preceptos estatutarios a través de los cuales se pretendía conseguir un incremento competencial de la Generalitat respecto a sus gobiernos locales. La Sentencia los declara todos ellos conformes con la Constitución, aunque con una interpretación que, en realidad, los desactiva e impide el logro de la finalidad buscada:

- a) El Estatuto, como novedad, distingue como materias competenciales distintas la «organización territorial» (art. 151) y el «régimen local» (art. 160). El Tribunal admite implícitamente esta operación, en tanto que no la declara inconstitucional. Pero aplica a esta nueva materia –«organización territorial»– las mismas reglas de distribución de competencias propias de la materia «régimen local». Por tanto, considera que también en ella son plenamente aplicables las bases estatales *ex. art. 149.1.18 CE*, así como las demás competencias estatales que pudieran estar concernidas, por ejemplo, sobre régimen electoral (FJ 94).
- b) Dentro de la materia «régimen local», el Estatuto distingue las submaterias contenidas en el apartado primero del art. 160, que son las más importantes, del resto de la materia a la que se refiere el apartado segundo de ese mismo artículo estatutario. La distinción es jurídicamente relevante porque el tipo de competencia atribuido a la Generalitat es distinto: exclusiva

en el primer caso y compartida en el segundo. No obstante, a pesar de la dicción literal del artículo impugnado, y tras declarar su constitucionalidad, la Sentencia lo interpreta en el sentido de que se mantiene el carácter bifronte sobre todo el régimen local y, por consiguiente, la atribución estatutaria de competencias a la Generalitat sobre régimen local debe entenderse compatible, en todo caso, con la competencia estatal del art. 149.1.18 CE. Lo que lleva al Tribunal a calificar de «impropia» la competencia exclusiva del art. 160.1 del Estatuto, aunque no lo lleva al fallo. En otras palabras, realmente estaríamos en presencia de una compartición de la competencia (FJ 100). Siendo lo cierto que la Sentencia no ha declarado inconstitucional la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de régimen local, habrá, ciertamente, una concurrencia con otros títulos del Estado según el 149.1.18 CE

- c) Por último, la Sentencia declara la constitucionalidad del art. 160.3 del Estatuto, que contempla la atribución de competencias a la Generalitat en materia de régimen electoral local. Ahora bien, lo interpreta distinguiendo el tipo de ente local de que se trate. Así, en el caso de los entes locales constitucionalmente garantizados: la competencia sobre régimen electoral corresponde al Estado. Téngase en cuenta que no resulta aquí de aplicación la compartición de la competencia prevista en el art. 160.2. Y, en segundo lugar, en el supuesto de entes locales no constitucionalmente garantizados (esto es, creados por la Generalitat): a pesar de que el art. 160.3 atribuye a la Generalitat competencia exclusiva, esta atribución estatutaria debe entenderse compatible con la competencia del Estado respecto al establecimiento del régimen electoral general (art. 149.1.1 CE en conexión con el art. 81.1 CE), competencia estatal que se extiende a todos los entes locales (FJ 100).

En otros lugares se ha realizado ya una valoración detenida de la incidencia de la STC 31/2010 sobre el desarrollo estatutario de los gobiernos locales. Y no solamente en Cataluña. Baste ahora con subrayar las dos siguientes observaciones:

1. La STC 31/2010 es marcadamente interpretativa también en relación con la regulación estatutaria de los gobiernos locales. Movidio por el deseo de evitar la declaración de inconstitucionalidad, el Tribunal marca su interpretación conforme en la práctica totalidad de los preceptos impugnados en el ámbito local. Y, además, habitualmente sin llevarlo al fallo. Por esta vía, la Sentencia frustra en gran medida la finalidad perseguida por el autor estatutario, especialmente en lo que se refiere al objetivo de conseguir un incremento competencial autonómico efectivo, de modo que la Sentencia hace decir a sus preceptos algo que está alejado de su tenor literal. Baste como ejemplo la declaración que hace el Tribunal de que la atribución de competencias exclusivas a la Generalitat debe entenderse como «impropia», de manera que, en la práctica, el resultado final es una compartición competencial con el Estado.

2. La STC 31/2010 mantiene y, en este sentido, refuerza la jurisprudencia del Tribunal en relación con la distribución de competencias sobre los gobiernos locales. Por lo tanto, no ha revisado su doctrina anterior, a pesar de que se haya producido un cambio sobrevenido de circunstancias. Porque, en efecto, algunas circunstancias relevantes presentes en el momento inicial, cuando el Tribunal asienta

los cimientos de lo que será su posición sobre el reparto del poder en materia de régimen local, se han visto profundamente modificadas con posterioridad.

En primer lugar, debe recordarse que los entes locales tienen ya acceso directo al TC. Observación que viene a cuento en tanto que fue el propio Tribunal, en el FJ 5 de su STC 32/1981, quien ligó la atribución de competencias al Estado, en cumplimiento de una función de garantía del derecho a la autonomía local, al dato de que ese derecho «no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley».

Y, en segundo término, se ha producido el cambio de uno de los parámetros de enjuiciamiento que debe utilizar el Tribunal: la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña que introduce importantes modificaciones en lo que se refiere a la atribución de competencias a la Generalitat respecto a los entes locales catalanes. Pues bien, sin declarar la inconstitucionalidad de dichos cambios, por la vía de interpretarlos de conformidad con la Constitución, el Tribunal los neutraliza y mantiene inalterada su doctrina anterior. Dicho de otra manera, las evidentes modificaciones que se han pretendido introducir con la aprobación del nuevo texto estatutario no han servido para conseguir una revisión en la jurisprudencia constitucional.

De todas formas, una lectura desapasionada de la Sentencia debe permitir recordar, como ya se ha hecho, que el Tribunal se cuida de limitar la competencia estatal en la materia a la de dictar unos «principios o bases» en los aspectos institucionales y competenciales relativos a los entes locales.

Organización territorial: nivel municipal

1. En el Principado de Asturias, solo destaca el cambio de denominaciones oficiales, en el marco del proceso de revisión toponímica llevado a cabo en Asturias, de los concejos de Ribadesella, Teverga, Taramundi, Santa Eulalia de Oscos, Villanueva de Oscos, San Martín de Oscos, Quirós y Avilés, mediante los Decretos 46 y 47/2010, de 18 de mayo; 120, 121, 122, 123 y 124/2010, de 15 de septiembre y 145/2010, de 24 de noviembre, respectivamente.

2. Por otra parte, siguen pendientes de resolución varios recursos que tienen por objeto la delimitación de distintos términos municipales, que en última instancia, comportan también la del territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Por un lado, el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Castro Urdiales, la Diputación Foral de Vizcaya y el Gobierno Vasco contra la Orden Ministerial de 11 de mayo de 2009, acerca del deslinde entre los municipios de Castro Urdiales (Cantabria) y Muskiz (Vizcaya) y, por otro, el recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma cántabra contra la Orden de 18 de noviembre de 2009 relativa al deslinde territorial de los municipios de Cillorigo de Liébana (Cantabria) Cabrales (Asturias).

3. Más allá de la actividad estrictamente normativa, debe tenerse en cuenta el recurso de inconstitucionalidad nº 2725-2010, de 30 de marzo, promovido por el Presidente del Gobierno contra los arts. 3.a, 8, 16.2, 17 y las disposiciones adi-

cionales primera y segunda, y transitoria única de la Ley aragonesa 9/2009, de 22 de diciembre, de concejos abiertos. La controversia se centra fundamentalmente en determinar el alcance de la competencia autonómica, de acuerdo con los nuevos términos del Estatuto de autonomía en esta materia y compatibilizarla con lo dispuesto en la legislación básica estatal, especialmente en cuanto al ámbito de aplicación subjetivo de este régimen municipal especial, que la ley aragonesa limita a los municipios de 40 o menos habitantes y cuya aplicación deja, en determinados casos, en manos de los órganos municipales y autonómicos.

El Auto del TC de 22 de julio de 2010 levantó la suspensión que pesaba sobre algunos artículos, de tal modo que tales preceptos, actualmente plenamente vigentes, podrán ser de aplicación en las próximas elecciones municipales, previstas para el 22 de mayo de 2011. En este contexto, el Decreto del Gobierno aragonés 197/2010, de 2 de noviembre, ha procedido a determinar cuáles son los concretos municipios que se mantendrán en régimen de concejo abierto y cuáles pasarán a estar administrados por un ayuntamiento formado por cinco concejales electos.

4. Por su parte, la Ley riojana 3/2010, de 10 de marzo, procede a la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, mediante la segregación parcial del llamado anejo de Somalo del primero para su agregación al segundo. En este caso, la aprobación por ley de estas modificaciones territoriales constituye una singularidad de la legislación autonómica riojana. Sin embargo, y a pesar que dicha ley fue aprobada por la unanimidad de los grupos parlamentarios, ha sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, mediante el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 5738/2010, promovido por el Ayuntamiento de Torremontalbo.

5. Es de interés la Sentencia del TS de 16 de marzo de 2010 sobre convenios suscritos por municipios del enclave del Treviño. La Sala Tercera del TS se ha pronunciado sobre un tema que ha generado en estos últimos años cierta conflictividad a raíz de los convenios suscritos en el año 2002 por los dos municipios del Condado de Treviño, que forman parte del territorio de Castilla y León, con la Comunidad Autónoma del País Vasco. La sentencia citada del TS resuelve un recurso de casación interpuesto por ambos municipios y por el propio Gobierno vasco frente a la sentencia de 18 de noviembre de 2005, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Castilla y León, mediante la que se estimó el recurso interpuesto por la Administración del Estado frente a los acuerdos adoptados por los plenos de los municipios de Treviño y Puebla de Arganzón autorizando a sus respectivos alcaldes a suscribir tres convenios con la Comunidad Autónoma del País Vasco en materias de educación, cultura, sanidad, promoción económica y desarrollo rural. La sentencia de casación viene a ratificar la estimatoria dictada en instancia aceptando que las materias sobre las que versaba la autorización para llevar a cabo los convenios son de la competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por lo que no podían ser suscritos por los citados municipios sin el expreso consentimiento de la Administración autonómica.

Organización territorial: nivel supramunicipal

1. Más allá de las ya comentadas Ley extremeña de mancomunidades y entidades locales menores, Ley catalana de veguerías, Ley catalana del Área Metropolitana de Barcelona y, por supuesto, la incidencia que en este ámbito tiene la regulación contenida en las nuevas leyes de régimen local andaluza y valenciana, no se han dado otras modificaciones normativas sustanciales que afecten a la ordenación del nivel supramunicipal en las distintas comunidades autónomas. No obstante, sí son destacables algunos debates y conflictos que, a pesar de no tener plasmación normativa, sí ponen de manifiesto el carácter dinámico de este nivel territorial.

2. Principalmente, es en la Comunidad Autónoma de Aragón donde se han producido los debates más relevantes, como consecuencia de varias proposiciones de Ley del Partido aragonés regionalista (PAR), que finalmente no fueron tomadas en consideración por las Cortes de Aragón. Respecto al nivel supramunicipal, se proponía una nueva distribución de responsabilidades entre provincias y comarcas, primándose el papel de estas últimas, que se erigirían en las principales responsables de garantizar las competencias de los pequeños municipios y que, consecuentemente, verían, a su vez, reforzada su legitimación democrática. Paralelamente, la propuesta partía de reducir fuertemente el rol provincial en el conjunto del sistema local aragonés, sustituyéndose las diputaciones por «corporaciones representativas de base comarcal». Más allá de la concreta propuesta, que, como decimos, no será objeto de discusión parlamentaria, su mero planteamiento pone ya de relieve la existencia de un debate acerca de la sostenibilidad de la actual organización territorial aragonesa, en la que la opción comarcalizadora ha acabado generalizándose, con la excepción –todavía por resolver– de Zaragoza y su área metropolitana.

3. También en Aragón, pueden destacarse varios traspasos competenciales entre la Comunidad Autónoma y los entes supramunicipales, que parecen abogar a su vez por la vía comarcalizadora. De un lado, varias diputaciones han transferido competencias a la Comunidad Autónoma: la Diputación Provincial de Huesca en materia de asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario (Decreto 130/2010, de 6 de julio) y la Diputación Provincial de Zaragoza en materia de protección de menores (Decreto 222/2010, de 14 de diciembre). Paralelamente, las comarcas han sido beneficiarias de sendas encomiendas de gestión en las siguientes materias: transporte escolar (Decreto 143/2010, de 20 de julio) o en materia de autorizaciones de gestor de residuos no peligrosos para la valorización de lodos de depuradoras de aguas residuales urbanas (por el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental). Finalmente, constan también convenios entre comarcas y comunidad autónoma para la ejecución del proyecto «Difusión e Implantación de la Plataforma Avanza Local. Proyecto SIGEM en las comarcas de Aragón», en el ámbito de la Administración electrónica.

4. Destacamos finalmente la Ley 17/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo. Con el impulso dado por el Estatuto de Autonomía reformado en 2007, cuyo art. 46.3 expresamente aboga por una nueva regulación para la Comarca de El Bierzo al ordenar la aprobación de una ley que tenga en cuenta «sus

singularidades y su trayectoria institucional», y con la experiencia de los diecinueve años transcurridos desde la aprobación de la ley que regula la única institución comarcal de la Comunidad, su régimen regulador se ha visto profundamente afectado por la ley citada en aspectos esenciales, como la determinación, con carácter definitivo, del mapa de la comarca, el establecimiento de una nueva delimitación de competencias más generosa que la precedente, un nuevo sistema electoral, una importante reforma de la organización del gobierno, así como el fortalecimiento de la hacienda comarcal.

Organización territorial: nivel inframunicipal

1. Ya se ha comentado la regulación contenida, sobre esta cuestión, en la Ley extremeña de mancomunidades y entidades locales menores, así como la preocupación mostrada por regular este tipo de entidades en las nuevas leyes andaluza y valenciana de régimen local.

2. Al margen de lo dicho en el apartado anterior, sólo cabe reseñar la aprobación, en el principado de Asturias, del Decreto 133/2010, de 27 de octubre, de modificación del Decreto 49/1989, de 21 de marzo, y por la que la antigua entidad local menor de Corollos-La Fenosa (Cudillero) se transforma en parroquia rural, al amparo de la Ley 11/1986, de 20 de noviembre. El cambio que ahora se produce, consiste en que el régimen de funcionamiento de la entidad deja de ser el concejo abierto, para quedar gobernada por un Presidente y dos vocales elegidos por los vecinos. Curiosamente, la modificación fue instada por la propia Asamblea vecinal, lo que no deja de ser ilustrativo de hasta qué punto la reliquia del concejo abierto tiene cada vez menos sentido en unas poblaciones diezmadas, envejecidas, dispersas y donde la población activa trabaja de ordinario en otros lugares.

Financiación local

1. En este apartado destaca la ya examinada Ley 6/2010, de 11 de junio, de participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Como hemos tenido ocasión de indicar, esta ley da cumplimiento a la previsión del art. 192. 1 del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, que contempla la aprobación de una Ley que regule la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, instrumentada a través de un fondo de nivelación municipal de carácter incondicionado. Con esta ley se crea, pues, el Fondo de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se establecen los criterios para la dotación, distribución y evolución dinámica del mismo, con la finalidad de apoyar las Haciendas Locales andaluzas. Estos criterios se basan en los principios de eficiencia, equidad, corresponsabilidad fiscal y lealtad institucional. En cuanto a la equidad, el Fondo atiende a las distintas necesidades de gasto de los distintos gobiernos locales. De conformidad con el principio de corresponsabilidad fiscal, la capacidad fiscal de cada municipio se mide en términos de «capacidad fiscal normativa», midiendo las fuentes fundamentales de ingresos propios de cada

uno de ellos, con independencia de las decisiones de política fiscal que en cada uno de ellos se adopte. Finalmente, en atención al principio de lealtad institucional, se exige que toda modificación normativa autonómica, que afecte directa o indirectamente al Fondo, debe ser directamente valorada o incluso compensada.

2. También en Andalucía, destaca la aprobación del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, con el cual se supera la dispersión legislativa existente en la materia y es la norma que ahora comprenderá los aspectos relativos al ejercicio de las competencias autonómicas en la materia, definiendo el conjunto de entidades que se incluyen en la hacienda pública.

3. Por su parte, la implantación de mecanismos para el desarrollo efectivo de la suficiencia financiera local cobra un nuevo impulso en Asturias, con la aprobación del Decreto 147/2010, de 1 de diciembre, que regula el Reglamento del Fondo de Cooperación Municipal.

4. Más allá del ámbito estrictamente normativo, cabe destacar como la crisis económica ha afectado negativamente a las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Canarias y los respectivos cabildos en materia de financiación. A pesar de que, a principios de año, se acordó el impulso de una nueva descentralización en forma de nuevos traspasos competenciales y se constituyeron sendas mesas de negociación y de que se ha dispuesto la creación de una comisión técnica para que los Cabildos pasen a intervenir en el control de la recaudación de los tributos procedentes del REF, las discrepancias en cuanto a la cuantía que la Comunidad Autónoma debía aportar a los cabildos acabaron ante el Consejo Consultivo, quien dictaminó a favor de la posición autonómica, por cuatro votos a tres. Aunque la Comunidad Autónoma se mostrado dispuesta a aceptar demoras en el pago de las cantidades adeudadas, a condición de que el Estado conceda asimismo una demora para las devoluciones autonómicas, los cabildos siguen reclamando las cantidades correspondientes a los traspasos recibidos desde 1998, so pena de devolver algunas de dichas competencias.

5. En el mismo contexto de la financiación local debemos situar el Decreto madrileño 79/2010, de 25 de noviembre, por el que se amplía el plazo del Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (PRISMA) hasta 2011. Como es sabido, la finalidad de dicho Programa no es otra que la de establecer un régimen de dotaciones adecuado para garantizar la prestación de servicios de competencia municipal, así como de determinadas actuaciones realizadas por las mancomunidades de municipios. O la Ley Foral de Navarra 13/2010, de 17 de junio, del Plan Extraordinario de Inversiones Locales para el período 2009-2012, cuya finalidad es atender las necesidades de inversión en infraestructuras locales que, habiendo sido solicitadas, no fueron incluidas en el Plan Ordinario aprobado por la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, el para dicho periodo.

6. En el País Vasco conviene poner de relieve la problemática derivada de la declaración de ilegalidad a nivel comunitario de determinadas ayudas. La Comisión Europea ha comunicado a los representantes vascos su decisión de imponer a España una multa, en concepto de sanción punitiva, por incumplir la sentencia del año 2006 dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que obligaba a España a recuperar las ayudas ilegales otorgadas por las Diputaciones Fo-

rales vascas. Las ayudas se referían a créditos fiscales del 45% a las nuevas inversiones y las llamadas vacaciones fiscales, que preveían una sustancial reducción de impuestos a las empresas de nueva creación en los primeros cuatro años una vez obtuviesen beneficios. Las ayudas por créditos fiscales dejaron de concederse en 2000, tras las investigaciones realizadas por funcionarios de Competencia. De este modo, las Diputaciones Forales vascas se enfrentan a una propuesta de sanción diaria (aunque formalmente se demande al Reino de España) que suma ya 38 millones de euros por haber incumplido una sentencia del mismo Tribunal Europeo que en 2006 les obligó a recuperar las ayudas declaradas ilegales otorgadas a centenares de empresas en la década de los años noventa.

7. En el caso de Navarra, hay que citar la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público que ya ha adoptado el Gobierno de la Nación mediante el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo. Entre otras medidas, dicha Ley prevé importantes medidas dirigidas a la reducción del déficit de las entidades locales.

Crisis económica: déficit público y empleo

1. Entre las normas que tienen por objeto la crisis económica, y que tienen repercusión más o menos directa en el ámbito local, existen un conjunto de ellas que son aplicación de lo dispuesto por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo (convalidado por el Congreso de los Diputados el 27 de mayo de 2010), por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en particular, la reducción media y progresiva de la masa salarial del sector público en un 5 % anual. Por su parte, en Asturias se aprobó la Ley 5/2010, de 9 de julio, de medidas urgentes de contención del gasto y en materia tributaria para la reducción del déficit público, que adopta un conjunto de medidas que permitan alcanzar los objetivos de estabilidad y cumplir la senda de reducción del déficit público fijado en el Acuerdo Marco para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esta adaptación permite además, aplicar con criterios de homogeneidad y progresividad el ajuste establecido por el Real Decreto-ley 8/2010 para el personal al servicio del sector público. Tal adaptación se produce, en Andalucía, a través del Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, de medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público; en Aragón, a través de la Ley 5/2010, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón para la reducción del déficit público; en Canarias, mediante la Ley 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010; en Cantabria, por la Ley 5/2010, de 6 de julio, de modificación parcial de la Ley 5/2009, de 28 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2010; en Extremadura, por la Ley 6/2010, de 23 de junio, de medidas urgentes y complementarias para la reducción del déficit público en la Comunidad Autónoma de Extremadura. En el caso de Castilla y León, se ha dictado el Decreto-ley 1/2010, de 3 de junio, por el que se establecen medidas urgentes de adaptación al Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, del Gobierno de la Nación. Mediante el citado decreto-ley el Consejo de

Gobierno estableció las normas necesarias para cumplir en el ámbito autonómico con la reducción de haberes de los empleados públicos, conforme dispuso el Gobierno de la Nación mediante el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo; además, se adoptan medidas con el mismo objeto de reducir las percepciones correspondientes a los pagos pendientes del complemento de atención continuada en los servicios sanitarios de la Comunidad al personal de los centros educativos concertados y al de las universidades públicas.

2. Más allá de estas modificaciones impuestas por la normativa estatal, cabe destacar algunas iniciativas en materia de fomento del empleo, que inciden directamente en la actividad local. Entre las distintas normas que tienen como objetivo prioritario contribuir a la mejora de la situación económica en Andalucía, destaca el Decreto-ley 3/2010, de 8 de junio, que reedita, con algunas modificaciones, el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA), ya aprobado en 2008, como complemento del llamado «Plan E». El nuevo programa consta de dos subprogramas, uno, de mayor complejidad, destinado a los casi 800 municipios andaluces, y, un segundo, que tiene por objeto las actuaciones de las ocho diputaciones. En esta edición del programa se fomenta la formación de los empleados, se amplían los sectores de empleo objeto de la convocatoria –incluyendo no solo contratos de obra, sino también de servicios–, y se priorizan los objetivos de la contratación en atención a una serie de supuestos, especialmente la reparación de daños causados en infraestructuras e instalaciones públicas por causa de las catástrofes naturales acaecidas durante el 2010 en la comunidad andaluza.

3. Por otra parte, en la misma Comunidad andaluza, entre las medidas introducidas para reducir el déficit público autonómico por el Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, en materia de reordenación del sector público, puede ser de interés destacar, a efectos locales, la voluntad de simplificar la administración periférica andaluza, siquiera en el ámbito patrimonial, al disponer un proceso para concentrar en edificios únicos las sedes y subsedes de las entidades instrumentales autonómicas en aquellos municipios donde existan varias.

4. También materia de empleo, destaca, en Castilla-La Mancha, el Decreto 11/2010, de 9 de marzo, por el que se modifica el Decreto 65/2009, de 26 de mayo, que regula el Plan de Choque frente al desempleo en Castilla-La Mancha. Se trata de fomentar la contratación pública, en la práctica, fundamentalmente, por entidades locales, de desempleados que han agotado su prestación o subsidio de desempleo. En esta segunda reforma del plan, se amplía su aplicación a todas las empresas públicas y también la cuantía destinada al programa.

Cajas de ahorros

1. Otro de los ámbitos en los que la normativa autonómica deriva de las decisiones del ejecutivo estatal en su lucha contra la crisis económica es el de las cajas de ahorro y, en concreto, de lo dispuesto por el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, cuya disposición transitoria segunda obliga a que las comunidades autónomas procedan a dicha adaptación en el plazo de seis meses. No obstante, no es menos cierto que en algunos casos, tal obligación se ha aprovechado para modifi-

car también otros aspectos distintos del régimen autonómico de cajas de ahorro.

2. Por su parte, en Aragón se procede a la citada adaptación a través de la Ley 10/2010, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/1991, de 4 de enero, Reguladora de las Cajas de Ahorros en Aragón.

3. En Asturias, son dos las leyes aprobadas en este sector: la Ley 3/2010, de 26 de marzo, de tercera modificación de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro, aporta unas medidas, ya presentes en buena parte de la legislación autonómica comparada, relativas al endurecimiento de incompatibilidades y colisión de intereses en los gestores de estas entidades, particularmente en lo que afecta al ámbito contractual; y la Ley 11/2010, de 17 de diciembre, de cuarta modificación de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro, que procede a la adaptación de la normativa básica estatal.

4. En Cantabria, se ha aprobado la Ley 12/2010, de modificación de la Ley 4/2002, de 24 julio, de Cajas de Ahorros, para su adaptación a lo establecido en el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 julio.

5. En términos muy parecidos la Ley gallega 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia.

6. Más específica es la problemática habida en Castilla-La Mancha, cuya Ley 3/2010, de 13 de mayo, de modificación de la Ley 4/1997, de 10 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha introduce un artículo 9 bis en la ley, que regula el régimen de conversión de la obra social de las cajas en fundaciones. Como es sabido, este ha sido el proceso seguido por CCM, que en su proceso de incorporación a Cajastur se ha transformado en el Banco CCM y en la Fundación CCM.

7. Por último, en Castilla y León se ha aprobado la Ley 4/2010, de 28 de mayo, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio. Se trata de una reforma de la legislación de cajas de ahorro, para la que el legislador de la Comunidad ha ejercido las competencias que le atribuye el art. 70.1.19º del Estatuto de Autonomía, limitada a la incorporación de ciertas precisiones relativas a las operaciones de cesión global del activo y pasivo, escisión y adhesión a sistemas institucionales de protección, edad de jubilación de la figura del Director General y a precisar la duración del mandato de determinados órganos de gobierno de las cajas de ahorro incursas en procesos de fusión o de integración.

Y también en esta misma Comunidad, encontramos el Decreto-ley 2/2010, de 2 de septiembre, por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de mayo. Este decreto-ley tiene por objeto la adaptación de la legislación de cajas de ahorro de Castilla y León a las previsiones que contempla el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, aprobado por el Gobierno de la Nación, objeto que, en ambos casos –Estado y Comunidad Autónoma de Castilla y León– y cada uno en el ámbito normativo que le es propio, es doble: la disposición de medidas dirigidas a mejorar la situación de las cajas de ahorro ante los mercados de capita-

les e incrementar la profesionalidad y la ausencia de conflictos de intereses en sus órganos de gobierno.

Transposición de la Directiva de servicios. Comercio interior

1. En el marco del proceso de transposición de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior (directiva de servicios) y en adaptación a lo dispuesto por Ley «paraguas» 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, varias comunidades han aprobado leyes al estilo de la Ley ómnibus estatal, de tal manera que modifican un amplio catálogo de normas autonómicas. Tal es el caso de la Ley andaluza 3/2010, de 21 de mayo, que se extiende a una serie de sectores, relevantes también para el ámbito local, como el turismo, las carreteras, los museos, el patrimonio histórico, juegos y apuestas, farmacia, energías renovables, espacios naturales protegidos, régimen forestal, prevención y extinción de incendios, flora y fauna silvestres, comercio ambulante, ferias y comercio interior. Asimismo, el Decreto-ley 1/2010, de 27 de abril, aprobado por el legislador aragonés incide en un conjunto de normas relativas a materias como consumo, colegios profesionales, comercio, ferias y mercados interiores, artesanía, industria, montes y vías pecuarias, medio ambiente, agricultura, sanidad y salud pública, espectáculos y actividades recreativas o juego. Las modificaciones en materia de turismo se habían realizado ya de forma separada por la Ley 3/2010, de 7 de junio, por la que se modifica parcialmente la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón.

Con carácter general, estas leyes modifican sustancialmente los regímenes de autorización de las empresas prestadoras determinados servicios en los diversos sectores y los sustituyen, según los casos, por regímenes de declaración responsable o comunicación previa. En el caso aragonés, se prevén una serie de disposiciones horizontales, entre las que cabe destacar, a nuestros efectos, la expresa introducción de las figuras de la comunicación y la declaración responsable en el ámbito local, junto al reforzamiento de la normativa de defensa de consumidores y usuarios en relación con las obligaciones de los prestadores de información y atención de reclamaciones, y la adaptación de aspectos básicos de la regulación en materia de servicios profesionales.

2. En un sentido similar, aunque con un enfoque un tanto distinto, también se inspira claramente en la transposición de la directiva de servicios la Ley 12/2010, de 16 de noviembre, de Impulso al Nacimiento y Consolidación de Empresas en la Comunidad Autónoma de Extremadura (LINCE). Como se deduce de su título, dicha ley supone una clara apuesta por la liberalización económica, entendida como simplificación de trámites administrativos, llevándola incluso más allá del mero ámbito de los servicios por cuenta propia y extendiéndola al conjunto de las actividades empresariales. A nivel de principios, se establecen el principio de preferencia (y urgencia) en la tramitación de los procedimientos y trámites empresariales (arts. 4.2 y 5.1), así como el silencio administrativo positivo (art. 5.2). En cuanto a las medidas de simplificación administrativa, junto a la ventanilla única y el fomento de los medios telemáticos, la ley extremeña prevé la eliminación de

algunos trámites o requisitos específicos o su sustitución por otros menos gravosos, fundamentalmente en materia urbanística. Así, por ejemplo, se equipara la evaluación ambiental a la calificación urbanística de uso permitido del suelo no urbanizable, recabándose un informe sobre la no prohibición de usos y los condicionantes urbanísticos en un plazo de 15 días (art. 10); se excluye la cédula de habitabilidad de las actividades empresariales que se desarrollen en locales o viviendas ubicados en edificios compatibles con el uso residencial (art. 11); se excluyen los informes en materia de patrimonio histórico y arqueológico en los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental abreviada (art. 12).

3. En el resto de comunidades autónomas la transposición de la directiva de servicios llevada a cabo durante el año 2010, se produce de forma sectorializada, mediante la modificación de las respectivas leyes reguladoras del sector de actividad pública correspondiente. Entre el conjunto de sectores afectados, destaca principalmente el del comercio interior, teniendo en cuenta las sucesivas reformas sectoriales habidas a nivel estatal (Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista; y por la Ley 29/2009, de 30 de diciembre, que modificó el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para mejorar de la protección de los consumidores y usuarios).

Como sucede en el caso andaluz, en el que la citada ley paraguas autonómica entra a definir un nuevo régimen jurídico en materia de comercio minorista, a la vez que lleva a cabo la supresión de múltiples medidas de intervención administrativa al amparo de la directiva de servicios, en Asturias, con la Ley 9/2010, de 17 de diciembre, de comercio interior, se procedió también, con pretensiones de exhaustividad, a derogar la normativa sectorial anterior y regular la actividad comercial del Principado de acuerdo con el nuevo marco normativo europeo y estatal, simplificando múltiples trámites administrativos. También en Castilla-La Mancha, se aprueba una nueva ley en la materia: la Ley 2/2010, de 13 de mayo, de Comercio de Castilla-La Mancha, que deroga la anterior y regula la actividad comercial minorista, el régimen de horarios comerciales, la actividades de promoción comercial y determinadas ventas especiales. Como impone la propia directiva de servicios, se procede a la simplificación de ciertos procedimientos administrativos, tanto en tiempo como en coste efectivo, tratando de eliminar barreras de acceso al mercado.

4. En el caso de Navarra, se ha aprobado una Ley específica para la Administración Local. Se trata de la Ley Foral 7/2010, de 6 de abril, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior.

Y en la misma línea se inscribe la Ley balear 12/2010, de 12 de noviembre, de modificación de distintas leyes para la transposición en las Islas Baleares de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.

5. En otras comunidades se opta por modificar la ley sectorial existente, sin derogar por completo la normativa vigente. Así, en Cantabria, la Ley 2/2010, de

4 de mayo, de modificación de la Ley 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio, y de otras normas complementarias para su adaptación a la Directiva 2006/123, suprime la licencia comercial específica para las grandes superficies y la sustituye por un informe que se insertará en el procedimiento seguido en el municipio de que se trate para la licencia de apertura de establecimientos prevista en la legislación de régimen local. Dicho informe lo emitirá la Consejería competente a instancia de la Administración municipal donde se haya iniciado la solicitud en el plazo de 3 meses, pasados los cuales se entenderá concedido por silencio positivo. También incide en el ámbito local la reforma en materia de venta ambulante, al disponerse que las ordenanzas municipales deberán determinar el régimen de selección de los candidatos conforme a criterios de imparcialidad y transparencia.

También en Extremadura se ha llevado a cabo la modificación de la ley sectorial correspondiente, a través de la Ley 7/2010, de 19 de julio, de modificación de la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que ha procedido a la eliminación de licencias comerciales y otras trabas administrativas sobre la actividad comercial. Entre ellas, se ha suprimido la licencia comercial específica, o segunda licencia, para la implantación equipamientos y grandes superficies comerciales, así como de establecimientos de descuento duro, al tiempo que se aprovecha para simplificar determinadas modalidades de venta y de introducir algunas otras modificaciones de carácter técnico. Complementaria a la anterior, en el ámbito de la actividad ferial autonómica, es la Ley 8/2010, de 19 de julio, de Actividades FERIALES de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

6. Un caso singular es el gallego, dónde, por un lado, la Ley gallega 1/2010, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, tiene por objeto adaptar la normativa autonómica a la citada Directiva, modificando, entre otros aspectos, la Ley 7/1995, de Administración Local de dicha Comunidad Autónoma, para garantizar que los prestadores de servicios puedan, a través de la ventanilla única, obtener toda la información y formularios relevantes para el acceso y ejercicio de su actividad, y conocer las resoluciones y el resto de las comunicaciones de las autoridades competentes con relación a sus solicitudes. Y, por el otro, la Ley 13/2010, de 17 de diciembre, del comercio interior de Galicia tiene por objeto establecer un marco jurídico sistemático para el desarrollo de la actividad comercial en Galicia con la finalidad de fomentar, ordenar administrativamente, racionalizar, modernizar y mejorar la actividad del sector.

7. Sin dejar de referirnos a la actividad comercial, algunas comunidades autónomas han introducido algunas modificaciones puntuales en la legislación sectorial. Es el caso, por ejemplo, de la Comunidad de Madrid, donde entre las modificaciones introducidas por la Ley 5/2010, de 12 de julio, de Medidas Fiscales para el Fomento de la Actividad Económica, se encuentra la modificación de la Ley 1/1997, de 8 de enero, Reguladora de la Venta Ambulante de la Comunidad de Madrid, para ampliar la duración mínima de las autorizaciones municipales de cinco a quince años, con el fin de permitir la amortización de las inversiones y una remuneración equitativa de los capitales invertidos como régimen general.

Urbanismo, vivienda, ordenación del territorio

1. En el ámbito de la vivienda, destaca la Ley andaluza 1/2010, de 8 de marzo, del derecho a la vivienda, que configura el acceso a la vivienda como un derecho público subjetivo y regula de forma integral las facultades y deberes que lo componen, junto a las actuaciones públicas necesarias para hacerlo efectivo. Entre ellas, se regulan los planes municipales de vivienda (art. 13) y las actuaciones supramunicipales (art. 14).

2. Sin salirnos del mismo ámbito, dejamos constancia de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León. Se trata de un ambicioso texto legal motivado por un doble objetivo: por un lado la compilación/adaptación de regulaciones parciales y fragmentarias, de origen estatal, incluso preconstitucionales, y otras autonómicas ya existentes; de otro, se integra de normas novedosas, hasta ahora desconocidas en la materia, como las que abren el camino a la colaboración público privada. En todo caso, la ley pretende hacer efectivo el principio rector que expresa el art. 16.14 del Estatuto de Autonomía sobre el acceso de todos los ciudadanos de la Comunidad a una vivienda digna en condiciones de igualdad, para lo cual el legislador ha hecho uso no sólo de la competencia exclusiva en materia de vivienda (art. 70.1.6º del Estatuto de Autonomía), sino de otros títulos competenciales de eficacia transversal, como el que atribuye a la Comunidad el art. 71.1.5 del Estatuto de Autonomía para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa de consumidores y usuarios.

3. De nuevo en Andalucía, pero ya en materia urbanística, debe reseñarse el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, que aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad, en desarrollo de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía. Con el objetivo de perseguir la ilegalidad urbanística y fomentar el denominado «urbanismo sostenible», se dota a las administraciones autonómica y municipal de facultades de carácter preventivo y también represivo. En este contexto, además de reforzar las prácticas de control habituales (papel de los colegios profesionales en la concesión de visados de proyectos), se ha procedido a especificar los procedimientos y tipos de licencias, a simplificar procedimientos (introduciendo, por ejemplo, las autorizaciones por fases y parciales o los procedimientos abreviados para obras menores) o a mejorar la coordinación con el Registro de la Propiedad. En el ámbito de las medidas represivas, destaca la regulación del novedoso «derribo exprés», fijado para las actuaciones de urbanización o edificación manifiestamente ilegalizables, que posibilita a los Ayuntamientos iniciar y concluir un procedimiento de demolición en el plazo de un mes, a contar desde que se notifique al interesado el inicio del expediente, lo que supone una reducción de hasta once meses respecto al actual período ordinario de tramitación.

4. Por su parte, la Ley 6/2010, de 30 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria supone una nueva reforma urbanística que, a la búsqueda de una mayor seguridad jurídica, acaba por modular algunos requisitos ambientales, reduce las posibilidades de derribo de edificaciones y limita la acción popular en el ámbito urbanístico. Entre las modificaciones, se introduce la obligación de los ayuntamientos de modificar el planeamiento para adecuarlo a la nueva realidad del paisaje a proteger derivada de la implantación de infraestructuras o actuaciones de urbanización (art. 34), a la vez

que se les habilita para que puedan dejar sin efecto la orden de derribo que contravenga las prohibiciones en materia de protección del paisaje y acordar, en su caso, las medidas necesarias para conseguir la mejor adaptación al ambiente de las edificaciones afectadas (art. 211 *bis*).

También en Cantabria, debe tenerse en cuenta la aprobación del Decreto 65/2010, de 30 septiembre, por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Regionales, cuyos 142 artículos suceden a una extensa memoria gráfica. Dicho reglamento, que se aprueba una vez subsanados los defectos formales que llevaron a su anulación por la STSJ de Cantabria de 17 de enero de 2008, marca las orientaciones para la elaboración de los planes generales de ordenación urbana y las ordenanzas generales, teniendo en cuenta la protección del medio ambiente, el entorno cultural, el paisaje y las categorías de suelo rústico; y regula las condiciones de edificación, con referencias específicas a las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales y a diversos usos especiales del suelo rústico.

5. Por su parte, en Castilla-La Mancha, el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, que aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, ha venido a ordenar la normativa aplicable en esta materia, sin introducir, como es propio de estos textos, novedades de contenido dignas de mención. En su estructura final, el Texto Refundido queda compuesto por siete Títulos. El primero de ellos está dedicado a una serie de disposiciones generales, el II se refiere a la Concertación de la actuación pública, y los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística se prevén en el Título III. El Título IV es el dedicado al régimen urbanístico de la propiedad del suelo, el V a la ejecución del planeamiento de ordenación territorial y urbanística, el VI a la expropiación forzosa y finalmente el Título VII se dedica a las garantías y la protección de la ordenación territorial y urbanística.

6. Entre los objetivos perseguidos por la Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, interesa señalar, más allá de la adaptación normativa a las exigencias estatales (publicidad en la elaboración de instrumentos de ordenación territorial, los límites a los convenios urbanísticos de planeamiento o la introducción de los informes de sostenibilidad ambiental y económica), la voluntad del legislador extremeño por adaptar la regulación de usos y actividades de suelos no urbanizables y los Proyectos de Interés Regional a la capacidad real de gestión de los municipios pequeños (modificación de artículos 9, 13, 18, 19, 23, 26, 27, 58, 60, 61, 62, 67, 71, 72, 79 y 108).

Todavía en Extremadura, reviste interés el Decreto 6/2010, de 21 de enero, por el que se establece el régimen jurídico de los huertos familiares existentes en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Este reglamento reforma el régimen de transmisión de estos «huertos familiares», antiguas parcelas de regadío próximas a núcleos de población destinadas al autoconsumo de las familias campesinas y que hoy dificultan la expansión de los núcleos urbanos. La modificación supone eliminar las trabas que el art. 38 de la Ley 8/1992 de 26 de noviembre, para la Modernización y Mejora de las Estructuras de las Tierras de Regadío de Extremadura imponía a la libre transmisión por parte de las personas físicas o los municipios titulares, suprimiendo toda autorización administrativa al respecto, salvo las dispuestas con carácter general. No obstante, como se destaca en el in-

forme de la comunidad extremeña, esta modificación podría comportar problemas de legalidad, toda vez que la limitación del uso que pueden hacer los ayuntamientos de los huertos transmitidos por la Comunidad Autónoma (equipamientos o expansión agroindustrial) se aplica a todos los huertos que fueron transmitidos desde 1992, mientras que el reglamento parece limitarlo a las nuevas transmisiones en su art. 3, permitiendo la libre transmisión y el cambio de uso respecto a los huertos que fuesen de titularidad municipal, incluidos los que pasaron de la Consejería al ayuntamiento en aplicación del régimen de la Ley 8/1992.

7. También en el ámbito de la ordenación del territorio se sitúa la Ley 3/2010, de 26 de marzo, de modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Después de más de diez años de vigencia de esta ley y de la aprobación de numerosos instrumentos regulados en ella, se ha procedido a reformar los procedimientos de elaboración de éstos con un doble objeto: por una parte, incorporar la variable ambiental mediante la evaluación de los efectos previsibles y, por otra, dotar de mayor rapidez y agilidad la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial.

8. En ejercicio de su competencia en materia urbanística, la Ciudad Autónoma de Ceuta ha aprobado los Estatutos de la Gerencia de Urbanismo, así como una iniciativa que permite al Gobierno autonómico la paralización de forma urgente de aquellas obras que incumplan la planificación urbanística de la ciudad. Igualmente se ha procedido a una actualización y renovación del Plan General de Ordenación Urbana.

9. En el caso de Galicia, la Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, se inscribe en el contexto de la necesidad de dar una respuesta inmediata a las aspiraciones básicas de los ayuntamientos en la materia urbanística, por lo que la Ley establece un conjunto de modificaciones para dotar de un mayor reconocimiento de la función y de la responsabilidad que corresponde a la Administración local en la actividad urbanística del término municipal respectivo y la reconfiguración de los procesos de formulación y aprobación del plan urbanístico.

10. En las Islas Baleares se aprueba la Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión. Esta Ley, que afecta a ámbitos muy diversos, se refiere, por ejemplo, a la delimitación y la ordenación de espacios dotacionales de ámbito supramunicipal.

Medio ambiente

1. En materia de protección contra la contaminación acústica, la Ley aragonesa 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica, que define y regula los mapas de ruido, así como otros instrumentos de prevención contra aquella, dispone la posibilidad de que las comarcas puedan asumir, por delegación o encomienda de gestión, las competencias municipales,

a la vez que prevé que puedan agruparse éstas entre sí para prestar determinados servicios que requieren medidas técnicas y profesionales específicas.

2. También en materia de contaminación acústica, destaca la revisión de la ordenanza de ruidos de la Ciudad Autónoma de Ceuta, que endurece significativamente el régimen de infracciones y la adopción de medidas correctoras e introduce la declaración de las denominadas Zonas Acústicamente Saturada y un sistema de inspección más preciso que garantice el cumplimiento de los fines de la norma.

3. Por otra parte, la Ley 9/2010, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 23/2003, de 23 de diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental supone la adaptación del régimen jurídico de los procedimientos encomendados de evaluación y autorización ambientales a la nueva normativa estatal.

4. Una de las comunidades que ha aprobado más leyes en materia medioambiental este año ha sido la de Extremadura. La Ley 16/2010, de 21 de diciembre, de actuación integral en zonas de atención especial de la Comunidad Autónoma de Extremadura parte fundamentalmente de la concepción del espacio urbano en términos de integralidad, como principal lugar de desarrollo de la vida de los ciudadanos y de ejercicio de los derechos subjetivos, y al que, consecuentemente, deben dirigirse políticas públicas coherentes y coordinadas más que acciones sectoriales. En coherencia con ello, el legislador ha enfatizado el objetivo de la inclusión social, yendo más allá de la mera intervención para mejorar los equipamientos. Es por ello que uno de los instrumentos principales de actuación serán los planes integrales, que están dotados de un amplio margen de intervención. Por otra parte, Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, pretende crear un marco jurídico de planificación para la actuación integral y coordinada de las administraciones públicas extremeñas y de las entidades de la sociedad civil que realicen actuaciones financiadas con fondos públicos en las zonas de atención especial. Para ello, regula, entre otras cuestiones, el régimen de licencias ambientales (la mayoría resueltas por la comunidad autónoma), el régimen de comunicación ambiental (de competencia municipal) y la cooperación interadministrativa en la materia.

5. A medio camino entre el urbanismo y el medio ambiente se sitúa la Ley 8/2010, de 27 de julio, de medidas para la revalorización de la Playa de Palma, responde a la necesidad de renovar el producto turístico balear en esa zona. A tal efecto, la Ley prevé los instrumentos de ordenación de la Playa de Palma a través de un Plan específico, que se configura como un elemento de ordenación urbanística, turística y medioambiental de características singulares, de ámbito supramunicipal y de carácter transversal.

Sin movernos del ámbito balear, hay que citar, la Ley 9/2010, de declaración de interés autonómico de la construcción del campo de golf de Son Bosc en Muro. Se trata, como manifiesta la parte expositiva de la norma, de una ley singular, cuyo objeto único es habilitar la licencia municipal para poder ejecutar la construcción de un campo de golf, junto al parque natural de S³Albufera.

6. En Castilla y León se ha aprobado la Ley 15/2010, de 10 de diciembre, de Prevención de la Contaminación Lumínica y del Fomento del Ahorro y Eficiencia Energéticos Derivados de Instalaciones de Iluminación. La base competencial

del legislador autonómico para la aprobación de esta ley se halla en la competencia de la Comunidad para proceder al desarrollo normativo de la legislación básica estatal en materia de protección ambiental (art. 71.1.7º del Estatuto de Autonomía) y para dictar normas adicionales de protección (art. 70.1.35º del Estatuto de Autonomía). Además, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y de protección de la atmósfera ya dispuso que las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, deben promover la prevención y reducción de la contaminación lumínica, a lo que contribuye la Ley 15/2010 al desarrollar para el territorio de Castilla y León las previsiones del Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, y de otras disposiciones de origen comunitario.

En el ámbito de esta Comunidad, cabe destacar el conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 1/2010, de 2 de marzo. El Ayuntamiento de Covalada (Soria) ha interpuesto ante el TC conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de Laguna Negra y Circos Glaciales de Urbión (Soria), admitido a trámite por providencia del Pleno de 27 de septiembre de 2010.

Servicios Públicos. Competencias locales

En este punto podemos destacar la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia que, con el objetivo de garantizar las necesidades básicas de uso de agua de la población, favoreciendo el desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma de Galicia y compatibilizándolo con la preservación del buen estado de los ecosistemas acuáticos y ecosistemas terrestres asociados, define las competencias de la Administración local en esta materia.

Otros sectores

A continuación, se recoge una selección de normativa relevante a efectos locales relativa a sectores diversos.

En materia de salud pública, ha sido polémica la aprobación del Decreto aragonés 82/2010, de 27 de abril, del reglamento de los servicios médico-quirúrgicos en los espectáculos taurinos, por cuanto ha dado lugar a una controversia competencial, que ha repercutido en algunos de los presupuestos de las entidades locales, debido al súbito encarecimiento del coste de la organización de encierros, sueltas de vaquillas, toros de ronda y exhibiciones de recortes, roscaderos y engamelladores normalmente promovidos por los Ayuntamientos. Este reglamento prácticamente viene a reproducir lo dispuesto por el reglamento aragonés de festejos taurinos populares de 2001, en cuanto que impone la presencia de un único médico en los espectáculos taurinos, y que había sido anulado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de septiembre de 2009, por contradicción con el Real Decreto 1649/1997, de 31 de octubre, que aprueba el reglamento estatal de sanidad en los espectáculos taurinos, que, con carácter básico, impone la presencia de un cirujano o traumatólogo y un ayudante licenciado en medicina en los espectáculos taurinos no profesionales. La controversia se centra en la distinta interpretación respecto

al tipo de espectáculo taurino al que se dirigen dichas exigencias. De nuevo, serán los tribunales los encargados de resolver el conflicto, puesto que se ha presentado un nuevo recurso contra el citado reglamento.

En Canarias, consta la aprobación de la Ley 5/2010, de 21 de junio, de Fomento a la Participación Ciudadana, que dota de un marco general a esta materia, si bien parece quedar fuera de ella la regulación de la participación en el ámbito local. Destaca que el Consejo Consultivo se pronunció en esta ocasión, unánimemente, en contra del proyecto de ley promovido por el Gobierno. Y el texto fue objeto también de un frontal rechazo parlamentario por parte de la oposición (se aprobó por 29 votos, frente a 26 abstenciones).

En materia de servicios sociales, destaca la aprobación de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, que sustituye a la anterior de 1986 y a otras leyes vinculadas (de protección de usuarios, centros y servicios sociales o la Ley de Solidaridad en Castilla-La Mancha). Con el objetivo de garantizar el derecho universal a la protección social y regular los servicios sociales de la región, se ordena el sistema público de servicios sociales. Entre las múltiples cuestiones de interés propias del sector, se delimitan las actuaciones de las distintas administraciones públicas, entre ellas las de las entidades locales (títulos IV y VIII).

También en este sector, destacamos la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León. Enmarcado en los llamados «derechos sociales», el art. 13 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, a raíz de la reforma de 2007, reconoce a los ciudadanos de la Comunidad el derecho a acceder en condiciones de igualdad al Sistema de Acción Social de Castilla y León, así como a recibir información sobre las prestaciones de la red de servicios sociales de responsabilidad pública, para cuyo desarrollo y satisfacción la Comunidad dispone de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 70.1.10º del Estatuto. Ese título competencial ha servido para actualizar la regulación de un sector de la actividad de la Administración autonómica que ya disponía del régimen proporcionado por la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, ahora ya derogada, regulación impulsada por las nuevas circunstancias aparecidas con el paso del tiempo y, en especial, derivadas de la aprobación por el legislador estatal de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Afecta también al ámbito local la Ley canaria 2/2010, de 20 de mayo, de enajenación gratuita, a favor del Ayuntamiento de la Villa y Puerto de Tazacorte, de las antiguas instalaciones frigoríficas para la construcción de un edificio destinado a usos culturales y a albergar un museo interactivo del mar, en dicho término municipal, en la isla de La Palma. Esta ley se dicta en cumplimiento de la necesaria aprobación y determinación de sus condiciones por el Parlamento de la enajenación de todo bien inmueble de titularidad autonómica, incluida la que se dispone gratuitamente a favor de una corporación municipal.

En materia de seguridad pública y convivencia merece destacarse la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja. Esta Ley tiene por objeto establecer las normas que regirán la coordinación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja

con pleno respeto al principio de autonomía municipal. Además de la detallada regulación legal, conviene destacar el hecho que algunos de sus artículos han sido objeto de controversia con el Estado, quien, mediante el Recurso de inconstitucionalidad núm. 1008/2011 interpuesto por el Presidente del Gobierno, ha impugnado su artículo 5.1, relativo a la posible asociación de municipios para la posible prestación del servicio de policía local.

Igualmente debemos citar la Ley 11/2010, de 17 de diciembre, de prevención del consumo de bebidas alcohólicas en menores de edad, que está directamente relacionada con el fenómeno popularmente conocido como «botellón». De su regulación, destaca, además de las definiciones contenidas en la Ley, las previsiones del Título III relativas a la planificación, así como la coordinación y participación social, que incluyen aspectos como la determinación de los distintos niveles competenciales o el papel de las organizaciones no gubernamentales y entidades sociales en esta materia.

Por último, en materia de lengua y cultura, debemos hacer referencia a la polémica la Ley Foral de Navarra 2/2010, de 23 de febrero, modifica el artículo 5.1 de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasconce, para permitir que determinados ayuntamientos de la Comarca de Pamplona puedan decidir sobre su inclusión en la zona lingüística mixta.