

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Aprobación y (falta de) desarrollo del pacto local

Es obligado este año efectuar una referencia inicial a la aprobación por el Estado del paquete legislativo en que se ha traducido el denominado primero «pacto local» y después «medidas para el desarrollo del gobierno local». En el *Informe* del año anterior ya se trató con detalle el significado de los proyectos de ley entonces en tramitación, y que han dado lugar a las siguientes leyes, todas ellas de fecha 21 de abril: L.O 7/1999, de modificación de la LOTC, para introducir el conflicto en defensa de la autonomía local contra leyes y normas con rango de ley; la L.O. 8/1999, que modifica la LOREG para retocar la moción de censura al alcalde, preveyendo la convocatoria automática del pleno, y para introducir la cuestión de confianza, vinculada a asuntos concretos; la L.O. 9/1999 modifica la Ley orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión, para dar voz a los ayuntamientos acerca del recorrido propuesto por los organizadores de reuniones en lugares públicos. La L.O 10/1999 modifica la LODE para dar entrada a una representación de los entes locales en el Consejo Escolar del Estado y, además, atribuir competencias de cooperación a las corporaciones locales en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes así como en la vigilancia de la escolaridad obligatoria.

En cuanto a leyes ordinarias, la Ley 10/1999, modifica el art. 29 de la Ley orgánica de protección de la seguridad ciudadana, para aclarar que las ordenanzas municipales podrán especificar los tipos infractores previstos en la propia Ley y que deben ser sancionados por los alcaldes. En fin, la Ley 11/999 a modo de cajón de sastre incluye, por un lado, modificaciones de la LBRL, algunas de relieve por cuanto realzan la figura del alcalde en cuanto a ejecutivo municipal y los correspondientes poderes de control por parte del Pleno; y otras varias de simple detalle, con algunas modificaciones incluso de carácter técnico. Y por otro lado, se modifica también la ley de Tráfico y seguridad vial, para especificar qué se entiende por vehículo abandonado que puede ser retirado de la vía pública, así como la Ley de aguas, para dar entrada a los entes locales en el Consejo Nacional del Agua y a las Diputaciones en las confederaciones hidrográficas.

Cómo puede imaginarse, y así se adelantaba ya el año pasado, la valoración del conjunto de las medidas establecidas no ha generado grandes entusiasmos, por su alcance limitado y por el nulo contenido competencial y financiero. Ciertamente es que en la filosofía del pacto local se contempla una fase ulterior, a desarrollar por las Comunidades Autónomas, que es donde deberá jugarse la batalla competencial más importante. Ahora bien, este año, precisamente, se ha producido en un cierto sentido la interferencia, por un lado, con las elecciones locales

y la nueva composición de la FEMP, que ha resultado problemática. Y por otro, las elecciones autonómicas.

En efecto, la cuestión es la traslación del desarrollo del gobierno local al ámbito autonómico. En este sentido, el pacto local está presente por lo general en los discursos de investidura de los presidentes autonómicos, asegurando en su mayoría procesos de descentralización o de reorganización de la Administración local y de sus relaciones con la Administración autonómica. Pero hasta la fecha no se ha encontrado una concreción de alto contenido efectivo.

Acaso se vislumbran algunos pasos en Galicia, donde prosigue el proceso de negociaciones preliminares, aunque explícitas, acerca del desarrollo del Pacto local, que asume dos características: una suerte de ensayo general, en relación a la transferencia en materia de servicios sociales, y un enfoque eminentemente dirigido al aspecto de la financiación local.

Pero la praxis más extendida en la inmensa mayoría de Comunidades Autónomas sigue siendo el mantenimiento de una tupida red de convenios entre los Gobiernos de las distintas Comunidades y los ayuntamientos de las mismas, a través de los cuales se canaliza efectivamente el tránsito de las competencias, con las características que en otras ocasiones ya se han criticado: delegaciones singulares, financiación fragmentada y condicionada, vigencia temporal limitada que impide una mayor programación, etc. etc.

Legislación general y normas sectoriales. La cuestión urbanística

Una regulación de carácter general destacable es la Ley 7/99 de Administración local de Aragón, de voluntad compiladora o codificadora, como ella misma proclama, y que constituye el cuerpo legal sistemático de referencia para el régimen local aragonés, dentro de las bases estatales que no duda en incorporar al propio texto. Destaca la atención en adoptar la perspectiva de los derechos de los ciudadanos, que luce ya en sus disposiciones generales, así como a las especificidades de su realidad demográfica y territorial; por ejemplo, en la previsión de los programas de reorganización del territorio para hacer frente de manera coordinada al fenómeno de la despoblación rural. En cuanto a las competencias, se hace efectiva la cláusula de la universalidad de la competencia municipal, como libre iniciativa de actuación del municipio en todos los ámbitos que afectan a las necesidades vecinales en tanto en cuanto la Ley no asigne la correspondiente competencia específica a otra Administración pública distinta. La Ley aragonesa, quince años después de la LBRL, puede representar un primer paso hacia una nueva fase en que puede y debe repensarse la articulación del régimen local dentro el sistema autonómico.

La Ley de Andalucía 7/99, de bienes de las entidades locales, por su parte, significa también, en un ámbito material mucho más acotado, un intento de regulación general y novedosa, ya que incorpora la regulación referida a los organismos autónomos y sociedades mercantiles, la adopción de nuevos sistemas propios del tráfico patrimonial inmobiliario, etc. No se aprecia, en cambio, un tratamiento diferenciado de las distintas dimensiones y capacidades de los municipios en

cuanto al ejercicio de sus competencias y responsabilidades en materia patrimonial.

El seguimiento de la legislación sectorial puede permitir calibrar la efectividad de políticas más o menos descentralizadas, no solo en la organización y gestión de servicios, sino en la atribución de competencias decisorias que es donde se cifra buena parte de la autonomía local. En este sentido, cabe aludir a la *Ley urbanística* de Aragón, 5/99, que aún manteniendo poderes de aprobación definitiva del planeamiento en manos de la Comunidad Autónoma, se esfuerza en dotar de contenido efectivo la autonomía local a base de establecer mecanismos de objetivación de las intervenciones superiores; y, sobretodo, introduciendo flexibilidad y diferenciación en el trato dado a los instrumentos de planificación según las diversas situaciones en que se encuentran los municipios por su dimensión o por su capacidad de gestión. Principio de diferenciación que permite hacer efectivas las exigencias de proporcionalidad y de subsidiariedad que han de orientar la atribución competencial de los municipios.

Por su parte, la Ley de Urbanismo de Castilla y León —también 5/99— igualmente depara un trato preferente a la competencia urbanística municipal, atribuida con carácter general sin perjuicio de las competencias atribuidas de forma expresa a otras Administraciones públicas, y con expresa previsión de la intervención de las Diputaciones en colaboración con los municipios. En otro aspecto muy concreto, un convenio entre La Rioja y el ayuntamiento de Logroño le permite a éste asumir una mayor intervención en materia de actividades clasificadas.

Por poner un ejemplo de lo contrario, el anteproyecto de Ley andaluza del Turismo interferiría significativamente las competencias locales en la materia, tal y como hubo de señalar el Consejo Consultivo en el correspondiente dictamen. También, la creación de una Inspección urbanística de la Xunta de Galicia, superpuesta a los servicios de los municipios, ha podido levantar quejas por parte de éstos.

Más grave puede parecer, tal vez, la decisión de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, plasmada en el art. 17 de la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos para el 2000, de sustraer a los ayuntamientos la competencia para la concesión de la licencia de apertura e instalación de aquellas actuaciones que estén establecidas en los instrumentos de planificación territorial, sin ni siquiera mantener una intervención municipal por vía de informe. La única intervención municipal sería la audiencia en el procedimiento de elaboración del instrumento de planificación, pero no en el procedimiento específico de autorización. Cabría preguntarse si éste de la sustracción competencial no es uno de los supuestos claros de lesión de la autonomía local, defendible hoy ya por vía constitucional, lesión que es más difícil de apreciar en los casos de simple falta de atribución de nuevas competencias.

Cuestión aparte, aun en materia urbanística, es la recuperación de competencias para el Estado en relación con la aprobación definitiva de los planes generales de ordenación de las ciudades de Ceuta y de Melilla. Los resultados de las elecciones celebradas el 13 de junio pusieron sobre el tapete un tema que ya estaba pendiente desde la aprobación de la ley 6/98 de régimen del suelo y valora-

ciones, o mejor, desde que el Tribunal Constitucional negó la competencia estatal para regular supletoriamente el urbanismo (STC 61/97). Ahora, por medio de la Ley de acompañamiento a los presupuestos de 2000 el Estado ha ejercido su competencia plena respecto de los únicos territorios no encuadrados en una Comunidad Autónoma. Y ha dispuesto que corresponde al Ministerio de Fomento la aprobación definitiva de los planes generales de aquellas ciudades así como emitir informe preceptivo y vinculante respecto de los planes parciales que aprueben las ciudades autónomas. Mas allá de las razones coyunturales que han llevado a esta decisión, con ella se pone de manifiesto la difícil conjugación de las competencias urbanísticas con la autonomía local, incluso la especialmente cualificada y de naturaleza singular como en el caso que nos ocupa.

Estas dificultades de articular correctamente las competencias urbanísticas en el ámbito municipal por supuestas incapacidades tal vez encuentran alguna confirmación en la retirada de un proyecto de ley en Murcia ampliador de las competencias locales, ante la alegación de la falta de medios técnicos suficientes para desarrollar mayores funciones con plena garantía de eficacia y responsabilidad.

Ambito y garantía de la autonomía local: principio de primacía de la voluntad municipal y potestad normativa

La STC 11/1999, de 11 de febrero, relativa a la Ley de Asturias 3/87, en materia de disciplina urbanística ofrece un nuevo elemento para la progresiva construcción de nuevos instrumentos para la protección de la autonomía local en el Estado autonómico que permitan enriquecer el hasta ahora hipertrofiado mecanismo de la garantía institucional. En esta ocasión se trata del principio de la primacía o prevalencia de la voluntad municipal. El supuesto planteado por la ley asturiana 3/87 es que la misma preveía intervención sustitutiva autonómica en cuestión propia de acuerdos municipales en materia urbanística.

El Tribunal se enfrenta, previamente, con el tema de la supuesta equivalencia del contenido de la garantía institucional de la autonomía local con el ámbito material del art. 149.1.18 CE, que es el tema del parámetro del juicio de constitucionalidad. Así, garantía de la autonomía local y bases del régimen jurídico *no son ámbitos coextensos* –para ello se apoya en STC 109/98, referida al Plan único de obras y servicios de Catalunya, comentada el año pasado–, pero en definitiva, admite que la garantía institucional está siempre dentro de las bases, aunque éstas pueden ser más amplias. La consecuencia es que las bases pueden variar, –y seguirán condicionando a las Comunidades Autónomas– con el único límite de la garantía institucional. Poco se avanza hasta aquí, porque acaso lo que hay que empezar a decir es que las bases tampoco pueden ser más estrechas, más de veinte años después de la Constitución y quince de la LBRL en que puede haber cuajado ya sin ninguna duda una imagen social de la autonomía local que no permite retrocesos.

No obstante, sobre el fondo del asunto sí que ofrece una pequeña aportación. Se trata del supuesto de obras ejecutadas sin licencia o al amparo de licencia nula de pleno derecho: ante la inactividad del alcalde que no dispusiera la paralización de las obras, la ley asturiana preveía la asunción de la competencia por el Consejero de la Comunidad Autónoma.

El Tribunal Constitucional aplica el criterio o principio de la primacía o prevalencia de la voluntad municipal – a mi juicio ya la STS de 20 de febrero de 1998 había adelantado algo en relación al mismo– y entiende que este poder de sustitución autonómica podría acogerse a lo permitido por el art. 60 LBRL sólo en cuanto se tratara de sustituir una inactividad material referida a la paralización de obras sin licencia.

Ahora bien, tratándose del caso de obras amparadas en licencia nula de pleno derecho, lo que se produce es que hay un acto municipal sobre cuya corrección jurídica se proyectan dos valoraciones contradictorias, la municipal y la autonómica. La inactividad municipal puede muy bien ser fruto de una apreciación de que no existe nulidad de pleno derecho en la licencia. Ante tal concurrencia de dos valoraciones u opiniones, el Tribunal Constitucional establece que «no se puede dar prevalencia a la opinión de la Comunidad Autónoma frente a la de la corporación local, a menos de desfigurar el modelo de autonomía local» que centra la discusión sobre la legalidad de los actos municipales en los procedimientos jurisdiccionales –arts. 65 y 66 LBRL– y no en la técnica de sustitución del art. 60. Es, pues, una argumentación válida para el urbanismo y para otros supuestos de materias aunque sólo sea en parte concurrentes entre la Comunidad Autónoma y la Administración local en las que se puede producir una discrepancia, que no puede resolverse dando primacía a la voluntad autonómica.

En cuanto al ámbito de la autonomía local, ya más en general, debe citarse la STC 233/99, de 16 de diciembre, relativa a la Ley de Haciendas Locales. No entraré en los detalles de una sentencia larga y compleja. Sólo quiero destacar ahora –sin perjuicio de una alusión posterior– las importantes referencias a la *potestad normativa local*, en relación con la materia de los ingresos locales, pero extrapolable en buena parte a otros ámbitos. El Tribunal Constitucional subraya respecto de las tasas y precios públicos que la reserva de ley sufre una configuración distinta en su relación con las ordenanzas municipales frente a la ordinaria relación con el reglamento gubernamental: y ello en base, por un lado, al carácter democrático representativo del pleno del Ayuntamiento, que satisface el principio de autodisposición o autoimposición de la comunidad sobre sí misma; y, por otro lado, en virtud del principio de autonomía local que exige dar mayor participación a las corporaciones locales. Se trata de una línea de reflexión que la doctrina ha venido avanzando y que tendrá, sin duda, ulteriores desarrollos.

Organización territorial interna de las Comunidades Autónomas y el nivel intermedio de Administración local. Comarcas y áreas metropolitanas

Tal y como se viene confirmando en los análisis realizados en años anteriores, la ordenación del nivel intermedio de Administración local ofrece uno de los factores de mayor capacidad organizativa autonómica y, a la vez, de diferenciación en la configuración de la Administración local.

Una novedad que proviene de la legislación estatal, en concreto del art. 49 de la Ley de acompañamiento a los Presupuestos del 2000, es la extensión de la responsabilidad solidaria de los municipios y diputaciones por las deudas de las mancomunidades de que forman parte, a las deudas con la Seguridad Social de

las comarcas y áreas metropolitanas. La diferencia estriba en el carácter voluntario de la participación municipal en las mancomunidades y consorcios, frente al carácter forzoso, establecido por ley, de la pertenencia a una comarca o área metropolitana, y de ahí lo discutible de la solución adoptada, a parte de que las comarcas pueden estar actuando, como sucede en buena parte, por delegación de la Comunidad Autónoma y no en ejercicio el ámbito de funciones municipales.

Al margen de lo anterior, en este período, sin duda Baleares toma el protagonismo, a raíz de la polémica cuestión, suscitada ya de tiempo atrás, en relación a la posición de los Consells Insulars en su doble carácter como entidad local y como institución propia de la Comunidad Autónoma. En 1999 se siguen atribuyendo competencias a los mismos, ya directamente, en sectores de espectáculos públicos y actividades recreativas, agricultura, artesanía, ya por delegación, en las funciones inspectoras en materia de servicios sociales. Pero lo más relevante es el planteamiento, ya después de las elecciones autonómicas y de la constitución de los Consells Insulars, de una línea de refuerzo del carácter propio y de autogobierno de los entes insulares. Ello incluye plantear la posibilidad de una organización institucional de tipo parlamentario, con un ejecutivo no electo directamente. Para ello debería primarse en efecto la vertiente de «institución autonómica» de autogobierno de los consells frente a su vertiente de Administración local. La cuestión, controvertida ya de por sí, ha recibido una interpretación desfavorable del Consell Consultiu de las Islas Baleares.

Naturalmente, la concreta composición política de los Consells insulars, señaladamente, por su relevancia, del de Mallorca, explica el fuerte impulso que se ha dado al replanteamiento de la configuración institucional de los mismos. Y es expresión, una vez más, de las singularidades que hay que atender en cuanto a la estructuración interna de las Comunidades Autónomas, donde sin lugar a dudas se manifiesta con intensidad un buen número de «hechos diferenciales» de origen constitucional o estatutario.

La característica posición de los Territorios Históricos en el País Vasco, por su parte, se refuerza también con motivo de haber visto confirmada su singularidad en algunas últimas leyes estatales. Así, la disposición adicional decimosexta de la Ley 4/99, de reforma de la Ley 30/92, en cuanto establece que «se entenderá por Administraciones públicas las Diputaciones forales y las Administraciones institucionales de ellas dependientes, así como las Juntas generales en cuanto dicten actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho público». Y en parecido sentido se encuentra la disposición adicional cuarta de la Ley orgánica 8/99, que reforma la LOTC, al atribuir a las Diputaciones forales y a las Juntas generales de cada Territorio Histórico una legitimación diferenciada para interponer el conflicto en defensa de la autonomía local regulado por dicha ley, aspecto que fue objeto de vivos debates en la tramitación parlamentaria del proyecto.

La articulación territorial de las Comunidades Autónomas ofrece una singularidad en las uniprovinciales, puesto que en ellas se hace más evidente la ausencia de un ente intermedio supramunicipal, pero de naturaleza local, que permita fortalecer el sistema de gobierno local en su conjunto y articularlo debidamente con el nivel de gobierno superior, pero de distinta naturaleza, como es el nivel autonó-

mico. En este contexto se sitúa la regulación de las Comarcas en Cantabria por la Ley 8/99, de la que destaca el carácter singular de la creación de esa nueva organización supramunicipal de carácter territorial, en un proceso que se realiza mayormente «desde abajo», a iniciativa de municipios o de mancomunidades, que no persigue una generalización, y que por tanto admite la *asimetría*: esto es, la coexistencia de municipios «con comarca» junto a municipios «libres de comarca».

En otro contexto, por su parte, en Castilla y León, la Comarca de El Bierzo no acaba de ver reconocida su posición efectiva en la gestión de los intereses de la zona, ya que apenas goza de algunas competencias por delegación o convenio y ni siquiera su Consejo dispone de sede.

En fin, la citada STC 233/1999, sobre la Ley de Haciendas Locales reitera la posición mantenida en la STC 331/ 1993, sobre la imposibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan establecer los criterios de distribución entre los entes locales de su territorio de la participación de los mismos en los tributos estatales. A parte de otras consecuencias de carácter general sobre la financiación local, en el aspecto concreto que nos ocupa lo que se impide es incluir a los entes intermedios como las comarcas en la participación en los tributos estatales, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas les den participación en sus propios presupuestos. Late en el fondo la idea de que si una Comunidad Autónoma crea sus comarcas, «que se las pague». Pero ello no tiene en cuenta que tales comarcas son en ocasiones entes locales dotados de autonomía creados por el propio Estatuto, que es Ley del Estado, en virtud el art. 152. CE.

En otro orden de cosas, en cuanto al fenómeno *metropolitano*, destaca en Valencia la Ley 8/99, de 3 de diciembre, de supresión del Area Metropolitana de l'Horta, con derogación de la legislación de 1985 y 1986 que la había organizado y regulado su Consejo metropolitano. Las divergencias políticas entre el Gobierno autonómico y los gobiernos locales implicados, puestas de manifiesto después de las elecciones locales de junio de 1999, recuerdan las parecidas razones que en 1987 llevaron a la supresión de la Corporación Metropolitana de Barcelona; sin perjuicio de la concurrencia de otras consideraciones acerca de la eficiencia en la prestación de servicios supramunicipales, en una área metropolitana ya de por sí concebida con fuertes limitaciones.

Por contraste, en Catalunya, precisamente, después de las elecciones locales y, sobretodo, de las posteriores autonómicas, parece que se ha abierto una línea de entendimiento entre mayoría de gobierno y oposición acerca de la necesidad de buscar el consenso en el proceso de repensar y en su caso emprender la reorganización territorial de Catalunya, que incluiría un tratamiento específico para el área metropolitana de Barcelona. Pero es prematuro aventurar cual va a ser el desarrollo de esas iniciativas.

En Cantabria, la Ley 8/99, de comarcas, excluye de su ámbito de aplicación el municipio de Santander, para quien se anuncia que tendrá su propia Ley de constitución de Area Metropolitana. En Galicia, los alcaldes y concejales de Vigo y de municipios limítrofes, actualmente mancomunados ya, reclaman la constitución de una Area Metropolitana. En Aragón, la Ley de Administración local contempla la necesidad de establecer por ley específica el régimen del Area Metropolitana de Zaragoza.

Como se ve, se hace cada vez más presente la preocupación por la correcta ordenación de las conurbaciones metropolitanas y el papel de las Comunidades Autónomas respecto de las mismas. Ello coincide con algunas iniciativas, todavía no explicitadas formalmente en 1999, hacia una posible regulación básica de las especificidades de las *grandes ciudades*, un poco al hilo de la aprobación de la Carta municipal de Barcelona a finales de 1998 por el Parlamento de Catalunya, a la que se aludió en el *Informe* del año pasado, y la constatación de que todo un conjunto de cuestiones singulares que se pretendía incluir en la ley catalana especial para Barcelona recaen dentro de las competencias estatales; y que acaso pueden ser, además, extrapolables a otras capitales de grandes dimensiones. También aquí es prematuro entrar en esta cuestión, pero cabe preguntarse, en cualquier caso, acerca de la posición de las Comunidades Autónomas respecto de la ordenación de las grandes ciudades, tanto en el plano de sus competencias legislativas como en el entramado relacional interadministrativo que pueda tejerse entre los tres niveles, estatal, autonómico y local.