

Elecciones municipales

A finales de 2003 se había aprobado la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local. En ella destacan ciertas innovaciones sobre las formas asociativas de los municipios, el papel de las provincias, la participación ciudadana, las formas de prestación de los servicios públicos locales, la cooperación vertical entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de régimen local, y un nuevo título XI en la LBRL, referido a la potestad sancionadora de los municipios. Lo más vistoso, no obstante, fue la incorporación del título X a la LBRL, estableciendo un régimen orgánico especial para los municipios de gran número de población.

En su momento ya se formuló aquí la crítica a la excesiva extensión de lo básico en la regulación de determinadas materias y, en especial, del régimen para las grandes ciudades, así como la eventual lesión de la autonomía local que podría significar en relación con la potestad de autoorganización de dichos municipios. Ahora debe indicarse que en 2004 el Parlamento de Catalunya, después de haberse emitido el Dictamen Consell Consultiu de Catalunya 261 (17 febrero 2004) interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 57/2003.

Una de las actividades que más han ocupado a las Comunidades Autónomas en relación con la Ley de Modernización del Gobierno Local ha sido la de dar respuesta a las demandas locales para reconocer la categoría de «gran ciudad» a las localidades que no cumplen los requisitos de población que permiten su consideración automática como tales. Aunque otras ciudades están a la espera de ponderar si en el ejercicio de la autonomía organizativa local es posible acceder a algunos elementos del régimen especial sin que se les deba aplicar en bloque y con carácter de derecho necesario. En otros casos se baraja la suposición de que, a pesar de no ser necesaria ni convenga a un determinado caso la aplicación del régimen organizativo de las grandes ciudades, tal vez en el futuro, gozar de esa cualidad pueda ser un elemento positivo para gozar de un régimen de financiación más favorable.

Algunas ciudades, como digo, se han apresurado ya a obtener de su Comunidad Autónoma la aplicación del régimen especial de los municipios de gran población. Así, Logroño, mediante la Ley de la Rioja 1/2004, de 16 de febrero. En Galicia, la Ley 4/2004, de 28 de junio, dispone que será de aplicación dicho régimen a los municipios de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Santiago de Compostela, con la particularidad de señalar, por un lado, que corresponde a los

plenos municipales la determinación de la aplicación de la Ley al régimen de su organización –un guiño al respeto a la autonomía municipal– y, por otro lado, que corresponde a la ley autonómica desarrollar las bases estatales para adecuarlas a las peculiaridades específicas de los municipios gallegos.

En Madrid, primero se regula por Resolución de la Presidencia de la Asamblea, de 8 de junio, el procedimiento para la inclusión de municipios en el ámbito de aplicación del Título X de la LBRL. En su virtud, el Pleno de la Asamblea de Madrid, en su sesión de 4 de noviembre de 2004, procedió a la inclusión de los municipios de Alcalá de Henares (Resolución 21/2004) y de Móstoles (Resolución 22/2004) en el ámbito de aplicación del régimen de organización de los Municipios de Gran Población; y otros cuatro municipios han solicitado el preceptivo reconocimiento de la Asamblea Legislativa, encontrándose las respectivas solicitudes pendientes de acuerdo plenario. En concreto, se trata de los Municipios de Getafe, Alcorcón, Leganés y Fuenlabrada.

En Castilla-La Mancha, tras la iniciativa de los Ayuntamientos respectivos, las Cortes de Castilla han aprobado las leyes números 6 a 11 del año 2004, todas ellas de 21 de diciembre, que permiten la aplicación del citado régimen de organización, respectivamente, a Albacete, Ciudad Real, Guadalajara, Talavera de la Reina, Cuenca y Toledo, no siguiendo, pues, la técnica gallega de incluir todos los municipios en una misma ley. Respecto de la primera de las citadas, no puede pasar desapercibida la florida y chocante prosa de la exposición de motivos, de curiosos ecos para historiadores, literatos y aún para administrativistas.

En Extremadura es la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, la que aplica el régimen citado a la capital, Mérida, según lo previsto para las capitales de Comunidades Autónomas en el art. 121.1c) de la LBRL.

En fin, en la Comunidad Foral de Navarra, debe citarse la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, de reforma del régimen local de Navarra, que aprovecha la ocasión brindada de la adaptación a las modificaciones introducidas en la Ley estatal 57/2003 para hacer una reforma más amplia del sistema local de Navarra. En lo que aquí interesa, la Ley determina las peculiaridades del régimen de grandes ciudades que se aplicarán al municipio de Pamplona en aspectos de organización y personal. Aplicación matizada, pues, y no «in totum» del régimen básico (?) para las grandes ciudades.

En definitiva, como puede verse ya en el primer año de desarrollo de la Ley de Modernización, las opciones son diversas.

Pacto local y segunda descentralización

Más allá de la cuestión de las grandes ciudades, sigue pendiente el proceso general de profundización en la descentralización local, al que se ha llamado segunda descentralización, que incluye tanto aspectos competenciales como estructurales y financieros, según cada Comunidad. Pero el discurso, aparte de su dimensión intraautonómica, vuelve a situarse en el nivel de la política general, con la implicación de las Comunidades Autónomas en los compromisos del nuevo Gobierno central.

Sirve de ejemplo Castilla La Mancha, donde la Junta ha pedido al Gobierno recursos suficientes para los Ayuntamientos, y ha señalado que no aprobaría la Ley de Régimen Local (que debe recoger el Pacto Local) hasta que no se haya producido la reforma de la legislación básica del Estado. Pero es más significativo, con carácter general, que las Cortes regionales también aprobaron una resolución para pedir al Gobierno central que impulse un Acuerdo de Estado para aumentar las competencias de los Ayuntamientos e incrementar su financiación.

En este sentido es de interés el texto de la Resolución de 23 de junio de 2004: según la cual las Cortes:

Primero.— Valoran positivamente el anuncio efectuado por el Gobierno de la Nación, que ha expresado la voluntad de adoptar las medidas legislativas necesarias para aumentar las competencias de las entidades que integran la Administración Local, y para mejorar su financiación.

Segundo.— Instan al Gobierno de la Nación para que impulse, con todas las fuerzas políticas, un *Acuerdo de Estado* sobre los nuevos horizontes de la Autonomía Local, sobre las siguientes bases:

—En primer lugar, recuperando de forma urgente el diálogo con las fuerzas políticas parlamentarias desde la perspectiva de lo que fue la metodología de consenso, que impregnó nuestro desarrollo constitucional. En este proceso de diálogo la FEMP debe jugar un papel importante.

—En segundo lugar, convocando una Conferencia Sectorial en materia de Régimen Local, reuniendo a todos los responsables autonómicos con competencias en la materia para buscar puntos de encuentro en el desarrollo del Régimen Local y de su financiación.

—Por último, procediendo a las modificaciones en la legislación básica de Régimen Local que sean necesarias para asegurar el adecuado funcionamiento de las Entidades Locales, se defina el nuevo marco competencial y aquéllas que aseguren la suficiencia de las Haciendas locales, de modo tal que no se penalice a los pequeños Municipios.

En la dinámica auspiciada por este tipo de resoluciones, el Ministerio de Administraciones Públicas ha iniciado la redacción de un libro blanco para la reforma del Gobierno Local, del cual queda ya excluida, de entrada, la financiación de los entes locales. A finales de año estaba prácticamente concluido el primer borrador, dispuesto para un periodo de debate e información. De todo ello se dará cuenta en la próxima edición.

Continuando con las Comunidades Autónomas donde más se había concretado el proceso de descentralización, debe reseñarse que en Murcia después del parón del año electoral anterior, no se han reprendido los trabajos a favor del pacto local —y tampoco en la línea de la comarcalización— a pesar de la insistencia de la oposición.

Por el contrario, en Castilla y León sí que se registran importantes avances que se canalizan en la actividad de una amplia comisión con representación de todas las fuerzas políticas, la propia Junta y la federación regional de municipios y provincias. El gobierno autonómico aporta una propuesta que incluye traspas-

tos a los entes locales en materias como educación infantil, centros de día, juventud y ocio, áreas recreativas, comedores sociales, instalaciones deportivas, etc., con más de 200 infraestructuras y 670 empleados públicos, y una previsión económica de 380 millones de euros hasta 2011.

Por su parte, en Navarra, son importantes dos Leyes Forales sobre el Fondo de Participación de las entidades locales en los Tributos de Navarra (Leyes Forales 12/2004, de 29 de octubre y 17/2004, de 3 de diciembre) dado que versan sobre uno de los elementos principales de la financiación de las entidades locales y abarcan un período de cuatro años.

Leyes sectoriales y competencias locales

De un rápido repaso a las leyes y políticas sectoriales desarrolladas por las Comunidades Autónomas que inciden en las competencias locales, entresacamos este año diversas intervenciones e innovaciones en las políticas de protección y ordenación del litoral, que ponen sobre la mesa, una vez más, la adecuada relación entre las competencias autonómicas de ordenación del territorio y medio ambiente y las competencias urbanísticas municipales.

Así es de ver en Cantabria, con la ley 2/2004 de 27 de septiembre, que aprueba el Plan de Ordenación del Litoral, y a la que luego me referiré: en Murcia, mediante la Ley 2/2004, se modifica la ley 1/2001, del suelo, previendo una regulación para el litoral así como para el suelo no urbanizable: en este último campo, se atribuyen competencias a los municipios en las autorizaciones de usos provisionales y viviendas familiares.

En la Comunidad Valenciana, asume gran relevancia la Ley 4/2004, de 30 de junio, ordenación del territorio y paisaje, que incorpora nuevas técnicas de ordenación, como las estrategias territoriales, así como el concepto de gobernanza del territorio; Además, la Ley del suelo no urbanizable, Ley 10/2004, de 9 de diciembre, implica una notable ampliación de las competencias de los municipios.

En Cataluña (Ley 10/2004) y en Galicia (Ley 15/2004) también se reforman sus respectivas leyes urbanísticas con diversas finalidades, entre otras y según los casos, las de frenar el alza del precio del suelo, proteger el suelo no urbanizable e incrementar las competencias de los ayuntamientos.

En otro orden de cosas, en el País Vasco, la ley 4/2004, regula el transporte urbano e interurbano de viajeros y prevé un sistema de cooperación competencial entre el Gobierno, las Diputaciones forales y los Ayuntamientos;

En fin, en otro sector de relevancia, como es el de las televisiones locales, en Andalucía el Decreto 365/2003 establece el régimen transitorio de las televisiones locales por ondas terrestres, para disminuir la inseguridad producida por el retraso en la aplicación de la Ley estatal de 1995 y cubrir así la situación de muchas televisiones locales que funcionan sin título habilitante. Se disminuye la conflictividad existente sobre esta materia, y, por ejemplo, en relación con Castilla-La Mancha, el Abogado del Estado desistió en el conflicto positivo de competencia número 2122-2000, promovido en su día por el Gobierno de la Nación en rela-

ción con determinados preceptos del Decreto de la Junta 54/2000, de 21 de marzo, sobre el régimen jurídico de las *televisiones locales* por ondas terrestres (Auto del Tribunal Constitucional de 21 de septiembre, BOE de 19 de octubre de 2004).

Organización territorial de las Comunidades Autónomas y los entes intermedios

Respecto de las Diputaciones y de las relaciones de las Comunidades Autónomas con ellas, debe citarse la STC de 25 de marzo de 2004, que resuelve cinco cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas contra el art. 12 de la Ley catalana 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las diputaciones catalanas, en relación con las correspondientes disposiciones de las Ley de ordenación sanitaria de Cataluña 15/1990, y la ley 26/1991, de transferencia de competencias de las diputaciones provinciales a la Generalidad y a los consejos comarcales en materia de servicios y asistencia social. Se trata de una primera resolución constitucional en relación al nutrido paquete de conflictividad jurisdiccionalizada que ha caracterizado las relaciones entre la Generalidad, y algunas Diputaciones provinciales catalanas

El Tribunal Constitucional declara que la transferencia forzosa de fondos de las diputaciones provinciales hacia la Generalidad no sólo limita directamente la plena disponibilidad de sus ingresos, mermándolos para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las diputaciones, sino que al imponer a las diputaciones una transferencia anual de un porcentaje actualizable de sus ingresos a favor de la Generalidad, condiciona, al mismo tiempo, indirectamente, la capacidad de aquéllas de decidir libremente sobre el destino de sus recursos o ingresos,

Así pues, según el Tribunal, por un lado se vulnera la autonomía constitucionalmente garantizada a las diputaciones, en su vertiente de suficiencia financiera. Pero también afecta a la autonomía de gasto, como capacidad genérica de determinar bajo su propia responsabilidad los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias referidas, sin condicionamientos indebidos.

Ciertamente no se trata de una esfera total y absolutamente resistente a cualquier incidencia o afectación proveniente de otro nivel de Gobierno: como se decía en la STC 109/1998, lo que la Constitución veda de una forma terminante es el menoscabo del núcleo esencial o reducto indisponible, por lo que la autonomía en la vertiente del gasto puede ser restringida por el Estado o por las Comunidades Autónomas, pero siempre que dicha restricción se lleve a cabo dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad. Y la imposición a las diputaciones de financiar con cargo a sus ingresos corrientes servicios inherentes a competencias cuya titularidad ha asumido la Comunidad Autónoma constituiría una medida que no está comprendida en el bloque de la constitucionalidad.

Dicha previsión, sostiene el Tribunal, no aparece ni en el art. 142 CE ni en el 157 CE, que no prevé que la hacienda de las Comunidades Autónomas se nutra mediante transferencia forzosa de los ingresos previstos en los presupuestos de

las haciendas provinciales. Y tampoco se encuentra habilitación suficiente en los preceptos correspondientes del Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 44), ni en la LOFCA, y tampoco encajan dichas transferencias forzosas en las previsiones de la disposición transitoria sexta, apartado séptimo, del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Debe notarse que la Sentencia cuenta con un voto particular de dos magistradas que discrepa en lo esencial del nivel en el que debe situarse la comprobación de efectiva lesión de la suficiencia financiera. Señala, en síntesis, que la mera previsión abstracta por ley de la transferencia de recursos no vulnera en sí la suficiencia financiera: si la transferencia se articula a través de unos criterios objetivos como es el cálculo en relación al coste efectivo, directo e indirecto, del servicio objeto de transferencia, y según los datos de inversión real y mantenimiento para el funcionamiento, en sí mismo ello no determina que quede descubierta la suficiencia para atender al contenido esencial de su núcleo competencial, cual es la asistencia y cooperación a los municipios.

Habrà que estar, se sostiene en el voto particular, a la concreción y aplicación de los sistemas de cálculo de la cuantía de la dotación económica que en cada caso quede afectada, y comprobar que con ello no se menoscaba el ejercicio de las competencias provinciales no transferidas, extremo que correspondería apreciar en cada caso a la jurisdicción ordinaria al controlar los decretos y acuerdos dictados en aplicación legal.

En el contexto de la cuestión específica de la protección de la autonomía y la suficiencia financieras de las Diputaciones provinciales, interesa destacar una vez más el reclamo que hace la Sentencia al bloque de la constitucionalidad como único elemento normativo capaz de delimitar el contenido efectivo de las exigencias funcionales y económicas que derivan de aquel principio. En concreto, la llamada al Estatuto de Autonomía como norma capaz de disponer injerencias o afectaciones, limitaciones en sentido estricto, sin que deban considerarse como afectaciones ilegítimas al núcleo esencial de la autonomía local.

Por otro lado, insiste la Sentencia en que en última instancia al Estado le incumbe, en virtud de la competencia exclusiva en materia de hacienda general (149.1.6 CE) hacer efectiva la suficiencia financiera de las entidades locales, aportando numerosa jurisprudencia anterior. Entiendo que con ello se mantiene una vez más ese equívoco paralelismo entre garantía de (la autonomía y de) la suficiencia financiera y las competencias exclusivas del Estado que no se corresponde con la posición constitucional de las Comunidades Autónomas, que quedan así apartadas de una función constitucional de primer orden. Una vez más la clarificación por vía estatutaria es el mecanismo que ha de facilitar la superación de esa deficiencia.

La STC de 25 de marzo de 2004 concluye con otra referencia a la organización territorial autonómica y a la posición del ente intermedio, en este caso, el nivel comarcal. Habiendo alegado la defensa de la Generalidad que la no transferencia de los discutidos recursos de las Diputaciones pondría en quiebra la suficiencia financiera de las otras administraciones públicas, en este caso, las comarcas, llamadas a desarrollar algunas de las competencias transferidas, el Tribunal Constitucional recupera su doctrina ya fijada en la STC 233/1999, referida a la LHL,

para recordar que las comarcas no disfrutaban de autonomía constitucionalmente garantizada, siendo entidades con un fuerte grado de interiorización autonómica (STC 32/1981), por lo que debe ser la Comunidad Autónoma, a la hora de proceder a crear tales entidades supramunicipales, la que debe prever su régimen financiero, con cargo a los presupuestos de la respectiva Comunidad Autónoma.

Aunque no se trate de una cuestión decisiva para el caso planteado, sí quiero destacar por su relevancia más general, como lo he hecho ya en anteriores ocasiones, que a mi juicio el Tribunal Constitucional, al subrayar esa interiorización autonómica de los niveles comarcales, oscurece en cambio el factor decisivo de que, al menos en el caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña, las comarcas no han sido creadas por la Comunidad autónoma, sino directamente por el Estatuto de autonomía (art. 5), norma institucional básica que el Estado ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1 CE), es decir, han sido creadas también por el propio Estado, a partir de la expresa previsión del artículo 152.3 CE.

Las Comunidades Autónomas no proceden a establecer para ellas sus comarcas, sino que es el Estado, a través del Estatuto de Autonomía, el que proceder a reconocer el establecimiento de dichas comarcas –u otras entidades supramunicipales– para la concreta Comunidad Autónoma de que se trate. La específica organización territorial de esa Comunidad Autónoma, fijada en su Estatuto, forma parte del bloque de constitucionalidad, bloque diferenciado y no uniforme en todo el Estado, a esos efectos; por lo que la recíproca relación entre niveles territoriales de organización local, y la correspondiente posición institucional de cada uno de ellos, se modula de acuerdo con el respectivo Estatuto de Autonomía.

Conflictos en defensa de la autonomía local

El año anterior se había ya hecho referencia al conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid) contra la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, en la medida que declaraba como proyecto regional de singular interés autonómico la planta de residuos situada en dicho municipio, con las limitaciones que dicha calificación significan para las competencias municipales de intervención y control ambientales y urbanísticos, de acuerdo con lo previsto en la misma Ley. También hay que decir que Ley permitió la reapertura del centro pese a haber sido clausurado con anterioridad en ejecución de una sentencia judicial.

Ahora debe reseñarse que, después de haber obtenido un dictamen desfavorable del Consejo de Estado, que estimó que no exista vulneración de la autonomía local, promovió un conflicto en defensa de la autonomía local y que el Tribunal Constitucional, por providencia de 13 de julio de 2004, lo ha admitido a trámite. Con éste, son ya nueve los conflictos en defensa de la autonomía local que se tramitan ante el Tribunal Constitucional.

Por otro lado, deben señalarse las reacciones habidas frente a la ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, por la que se aprueba el Plan de Ordenación

del Litoral. La ley, por su propio objeto, incide naturalmente en las competencias urbanísticas municipales, aunque ello no signifique necesariamente que se lesione la autonomía local. Sin entrar ahora en el fondo de la cuestión, interesa aquí señalar que contra la misma se ha presentado un recurso de inconstitucionalidad por cincuenta senadores –una vez más, el problema de la falta de legitimación de las minorías parlamentarias autonómicas para impugnar las leyes de su propio Parlamento– y además, 17 de los 37 municipios afectados han adoptado los correspondientes acuerdos para plantear un conflicto en defensa de la autonomía local. Ya en 2005, el Consejo de Estado ha emitido un Dictamen en general contrario al conflicto, pero admitiendo que cabe plantearlo en relación con cuatro de los preceptos legales.