

El Gobierno local en (la) crisis

La situación de los entes locales en el contexto de la crisis actual ofrece múltiples vertientes que en su conjunto incrementan las dificultades de mantener la autonomía local en los niveles mínimos de efectividad requerida. No es preciso efectuar un relato exhaustivo, bastan ahora unos pequeños flashes.

Por un lado, los Planes estatales de Financiación local han dejado sus secuelas y efectos colaterales. Dijimos en alguna ocasión que los mismos ofrecían “Plan para hoy y hambre para mañana”, y el mañana ya ha llegado: dirigidos a generar empleo a base de obra pública local de pequeña envergadura, lo que han provocado en realidad es una cascada de incumplimientos de los contratos correspondientes debido a las dificultades de los pequeños y medianos empresarios del sector para acceder al crédito privado: abandono de las obras, con la consiguiente pérdida de las subvenciones propias de los planes indicados.

Por otro lado, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible establece en su art. 33 la retención de las entregas mensuales a cuenta de la participación en los tributos del Estado como medida de estímulo al cumplimiento de la obligación de remitir la información de la liquidación de los presupuestos.

En fin, en varias CCAA se ha reducido los correspondientes fondos regionales de cooperación local –Navarra, Castilla-La Mancha, etc. – lo que se añade a la disminución de ingresos propios, tributarios o patrimoniales, por el parón inmobiliario.

En la Comunidad valenciana, hay que señalar el Decreto-ley 1/2011, de 30 de septiembre, de medidas urgentes de régimen económico financiero del sector público empresarial y fundacional. Es destacable la modificación que introduce sobre el nivel de exigencia financiera actualmente previsto en la Ley Urbanística Valenciana, “con el fin de asegurar el cumplimiento de los compromisos del agente urbanizador”. También, la reforma sobre algunos extremos de la regulación de la expropiación a instancia del propietario por transcurso de plazo, ampliando los plazos (en sintonía con lo establecido en la Ley estatal del Suelo de 1976) y determinando los supuestos en los que no procede el inicio de la expropiación, todo ello con base, según especifica la Exposición de Motivos, “en el nuevo escenario económico”, en atención a “que existe una importante paralización en el desarrollo urbanístico”. Por su parte, “la recesión actual del mercado inmobiliario, que está poniendo en cuestión uno de los fines primordiales de

los patrimonios públicos de suelo, esto es, evitar la especulación interviniendo en el mercado para moderar el precio del suelo y de la vivienda” se erige en motivo para modificar la regulación de aquéllos patrimonios; como “hoy son muchos los municipios que perciben su patrimonio de suelo como un activo de difícil gestión, que tiene la dificultad añadida de la restricción de sus fines”, el Decreto-Ley pretende “clarificar y flexibilizar los fines y destino de los bienes y recursos integrantes del patrimonio de suelo”.

Reformas estatutarias en materia de Gobierno Local

Finalmente se aprueba el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura mediante la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero. En su art. 9.1.3 atribuye a la Comunidad la competencia exclusiva sobre la organización territorial propia de la Comunidad y régimen local, en los términos del Título IV del Estatuto.

Las dos piezas territoriales básicas en las que Extremadura se estructura territorialmente son el municipio, que se concibe como entidad dotada de autonomía política y no meramente administrativa, y la provincia; a las que se añaden otras entidades enumeradas en el propio Estatuto (art. 53.1), pero que necesitan de una ley específica para su creación (arts. 57 y 58).

En cuanto al régimen jurídico de las entidades locales se ha señalado lo que sigue: a) La Comunidad Autónoma procederá a su regulación con arreglo a su naturaleza, pero siempre respetando el marco establecido por la legislación básica del Estado (art. 53.2); b) El Estatuto de Extremadura ha renunciado expresamente, a diferencia de lo que sucede con otros Estatutos, como el catalán o el andaluz, a establecer un listado de competencias propias de los municipios, reenviando la cuestión a una ley autonómica aprobada por mayoría absoluta de la Asamblea (art. 55); con respecto a las competencias provinciales, existe igualmente una remisión a la legislación (no sólo a la autonómica, sino también a la básica estatal), aunque en este caso sí se fijan directamente en el propio nivel estatutario determinadas competencias mínimas a favor de las diputaciones, que ejercerán tareas “en el ámbito de la cooperación, asesoramiento y asistencia a municipios y entidades locales”, prestando, asimismo, “servicios supra-municipales de carácter provincial, sin perjuicio de los que puedan delegarle o encomendarle las entidades locales de su ámbito territorial o las instituciones autonómicas” (art. 56.2); c) La gestión ordinaria de los servicios de competencia de la Comunidad Autónoma podrá encomendarse, eventualmente, a las entidades locales extremeñas (art. 59.2); d) Se podrán transferir o delegar a las entidades locales de Extremadura facultades sobre materias de competencia de la Comunidad Autónoma (art. 59.3); y e) La Comunidad Autónoma coordinará las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general de Extremadura, sin que esa coordinación suponga un menoscabo de las competencias de las entidades coordinadas (art. 59.4).

El Título IV concluye con un art. 60 en el que se procede a la regulación de las haciendas locales en Extremadura, consagrando en su primer apartado el principio de suficiencia financiera, complemento indispensable de la autonomía

local, y velando la Comunidad Autónoma, en este contexto, por el “equilibrio territorial y la realización efectiva del principio de solidaridad”.

Legislación con incidencia en el régimen local

En Andalucía, debe señalarse la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los ex-Presidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos.

Una de las medidas más polémicas de esta reforma es la incompatibilidad de ser diputado andaluz si se ostenta la condición de alcalde o Presidente de Diputación. La medida impactó en la línea de flotación del Grupo popular en el Parlamento, que cuenta con 17 diputados afectados por esta prohibición y que aunque podrían presentarse a las próximas elecciones autonómicas no podrían obtener acta de diputado, lo que animó al PP de Andalucía a deducir un recurso de inconstitucionalidad contra esta medida.

Por lo demás, la presencia de alcaldes en los parlamentos autonómicos es algo generalizado y que otorga un específico carácter a los respectivos sistemas políticos. Una singular expresión de la “acumulación de mandatos” francesa que, curiosamente, en su país de origen está siendo puesta en cuestión a diversos niveles.

En Castilla-La Mancha hay que mencionar la Ley 10/2011, de 21 de marzo, por la que se modifica la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha. La reforma afecta, como se ha adelantado, al Fondo Regional de Cooperación Local, y se explica por la necesidad de ajustar el gasto de las administraciones públicas para conseguir los objetivos de estabilización y consolidación financiera, lo que obliga a adoptar medidas tendentes al estímulo de la reducción de las obligaciones corrientes de todas las administraciones públicas, autonómicas y locales. De este modo, se limita el ámbito del Fondo Regional de Cooperación Local al impulso de las actuaciones de inversión en obras y equipamientos de competencia local, ajustando los porcentajes de reparto del Fondo a la dotación presupuestaria resultante, aunque se contempla la excepcionalidad de la solicitud, por los Ayuntamientos, del cambio de finalidad de las cuantías asignadas. El 90% del Fondo se destina a Municipios y Entidades inferiores al Municipio, el 7% a Mancomunidades y el 3% restante se reserva para atender actuaciones urgentes o imprevistas. Los municipios y entidades inferiores podrán destinar el Fondo a sectores relacionados con la educación, el empleo, cultura, deportes, bienestar social, sanidad, medio ambiente, caminos rurales, ciclo hidráulico, residuos urbanos e instalaciones municipales. En lo que respecta a las Mancomunidades, el Fondo se destinará al cumplimiento de los fines previstos en sus estatutos, con prioridad si se trata de programas de desarrollo local, inversión en caminos rurales y obras de abastecimiento y saneamiento.

En la Comunitat Valenciana debe citarse la Ley 8/2011, de 1 de abril, de modificación de los arts. 86.3 y 104.2 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local, que recoge el acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, para resolver las discrepancias existentes entre la Administración del Estado y la Generalitat a los efectos de lo establecido en el art. 33.2 LOTC. La Exposición de Motivos refleja el planteamiento que inspira la modificación que efectúa: “En ejecución de dicho acuerdo se procede a la modificación de ambos preceptos. En relación con el art. 86.3, se pone de manifiesto que los posibles descuentos a los libramientos económicos a favor de las áreas metropolitanas se efectuarán, en su caso, a cargo de recursos económicos procedentes de la Generalitat. En cuanto al art. 104.2, se modifica la referencia a la posibilidad de que un miembro del Pleno de la mancomunidad pueda desempeñar las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación.

En relación con Aragón, ha sido levantada expresamente la suspensión de la Ley aragonesa de reguladora de los concejos abiertos, que había sido acordada con la interposición del recurso de inconstitucionalidad; y ha sido desestimada por Auto del TSJ de Aragón de 27 de enero de 2011 la solicitud de medida cautelar de suspensión del Decreto del Gobierno de Aragón de aplicación de dicha ley a municipios y entidades locales menores en las elecciones locales de mayo de 2011, de manera que la Ley ya se pudo aplicar en los citados comicios. La ley aragonesa reconfigura la institución del concejo abierto reduciendo de 100 a 40 habitantes el umbral de aplicación, para evitar su extensión progresiva por mor de la pérdida poblacional de muchos municipios.

Función pública local

En Navarra, la Ley Foral 4/2011, de 17 de marzo, modifica el título VII de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, que incide en la regulación del personal al servicio de las entidades locales y vuelve de nuevo sobre la problemática cuestión de la provisión de las plazas de Secretarios de los Ayuntamientos. Esta Ley Foral es de mayoría absoluta y fue aprobada con los votos de UPN y PSN-PSOE, votando en contra los demás grupos parlamentarios.

Con carácter general, abundan los conflictos en torno a los acuerdos y pactos de condiciones de trabajo de los empleados locales que ofrecen mejoras sociales o complementan las prestaciones de la seguridad social, promovándose la revisión de oficio de los mismos a instancias de los secretarios e interventores, o bien por impugnación de la abogacía del Estado. También las instituciones de control de cuentas efectúan sus reparos, aunque admiten que después del Estatuto básico del empleado público la cuestión es más matizada.

La participación local en las CCAA

En Cataluña, la Ley 8/2011 suprime toda referencia a la autonomía pre-

supuestaria y al personal propio del Consejo de Gobiernos Locales. Por otra parte, se precisa que la designación de los representantes del Consejo en los organismos de la Generalitat que determinen las leyes se efectuará a propuesta de las entidades municipalistas. Si ya la Ley reguladora del Consejo desvirtuó ampliamente la configuración estatutaria de este organismo de participación y representación pura del gobierno local en las instituciones de la Generalitat, ahora se acaba de dar la puntilla a su funcionalidad. Así queda reducido a una simple expresión de las dos organizaciones municipalistas presentes en Cataluña.

Por otro lado, se modifica la Comisión de Cooperación Local, ésta de carácter mixto con representación de la Administración autonómica y de los entes locales.

En Andalucía debe destacarse la Ley 8/2011, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos. En un contexto de modificaciones legislativas en materia de transparencia y calidad democrática se incluye la reforma de la legislación andaluza sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, que en lo sustancial persigue una rebaja sustancial en el número de firmas necesarias para la tramitación de la iniciativa y del número de Ayuntamientos que pueden promoverla. Para la primera vía se requieren ahora 40.000 firmas, y para la segunda, el acuerdo de la mayoría absoluta de los Plenos de veinticinco Ayuntamientos, o de diez cuando estos representen al menos globalmente a 40.000 electores.

En Castilla y León se señala la Ley 2/2011, de 4 de marzo, por la que se modifica la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León y de Creación del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León. Se trata de la primera modificación que se realiza sobre la Ley de Régimen Local de Castilla y León, reforma que afecta al régimen de las transferencias y delegaciones interadministrativas, pero que tiene como objeto prioritario adaptar dicha ley a algunas previsiones del Estatuto de Autonomía después de la reforma de 2007, en particular mediante, por un lado, la creación, organización y dotación de un régimen de funcionamiento al Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, previsto en el art. 51 del Estatuto de Autonomía como órgano mixto para el diálogo y la cooperación entre la Administración autonómica y las Corporaciones locales de la Comunidad; y, por otro, en la línea de lo previsto por el art. 52 del Estatuto de Autonomía, mediante el reconocimiento de la Federación de Municipios y Provincias de Castilla y León como asociación de entidades locales de implantación mayoritaria, a la que se dota de funciones específicas. Una vez más se plantea la cuestión de otorgar carácter legal y “congelar” la representatividad de una determinada entidad que, en definitiva, es privada.

Conflictos constitucionales

En relación a Navarra, el Estado ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el art. 8.2, primer párrafo, de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, que permitía un endeudamiento a las entidades locales por encima del admitido por el Estado, produciéndose además la suspensión del precepto impugnado

(BOE núm. 84, de 8 de abril de 2011). El TC mediante Auto 108/2011, de 5 de julio, ha acordado mantener la suspensión del precepto impugnado (BOE núm. 171, de 18 de julio de 2011).

En relación a Baleares, el Pleno del TC, por sendas providencias de 15 de febrero de 2011, ha admitido a trámite los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos por los Ayuntamientos de Sant Antoni de Portmany y de Santa Eulàlia des Riu (Eivissa) en relación con el art. 1 de la Ley balear 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. Ambos Consistorios promueven el proceso ante el TC por entender que el precepto en cuestión afecta a competencias concretas, cuya titularidad corresponde a los municipios. Por un lado, alegan una vulneración de la “autonomía en materia fiscal”, dado que la norma exige, para la ejecución de determinados proyectos en la zona, de los actos de control previo municipal mediante las licencias urbanísticas, y por consiguiente no se produce el hecho impositivo; por el otro se invoca que no se ha previsto un mecanismo de compensación para los municipios afectados. Además, y en relación a la aprobación del Plan Especial, se argumenta que la norma que se impugna no ha previsto su participación “con el correspondiente informe vinculante”. En cualquier caso, la indefinición de algunos aspectos de la norma, como también la posibilidad de llevar a cabo determinadas actuaciones incluso antes de la aprobación del Plan Especial, hacen temer a los municipios afectados que la excepción se convierta en regla general con la consiguiente lesión de la autonomía municipal, especialmente en su competencia para otorgar las licencias urbanísticas. Los dictámenes emitidos en su momento por el Consejo Consultivo de las Illes Balears (163 y 195/2010) concluyen que hay fundamentos suficientes para plantear el conflicto tanto en relación a la no previsión normativa de participación de los consistorios en la formulación del Plan Especial como en la exención de licencias municipales para determinadas actuaciones.

En relación con Canarias, fue cuestionada la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Se limita a modificar tres preceptos: dos de ellos forman parte de la Ley 11/1997, el primero es el art. 6 bis (que se había introducido mediante una reforma efectuada en 2005: Ley 8/2005) y se modifica para eliminar la limitación de potencia antes establecida a efectos de la aplicación de este precepto, que habilita el establecimiento de instalaciones de energía eléctrica de interés general sin la exigencia de licencia urbanística (ahora, sin limitaciones de potencia en relación con tales instalaciones); y el segundo, el art. 9: se hace lo propio para facultar que las autorizaciones de nuevas instalaciones deba referirse a las emplazadas ahora en un solo sistema insular aislado (antes, debía abarcar varios sistemas aislados, uno de los cuales había de corresponder a una isla que no fuera Gran Canaria o Tenerife); el tercer precepto afectado, en fin, forma parte de la Ley 19/2003 y es su directriz 36.8, que sencillamente se deroga para ajustarse al PECAN (Plan de Energía de Canarias) y evitar de este modo el cierre de sendas centrales eléctricas en Gran Canaria y Tenerife. Con posterioridad a su aprobación, el Consejo Consultivo (DCC 373/2011) estimó improcedente la interposición de conflicto de competencia en

defensa de la autonomía local contra esta Ley, promovido por los municipios de Canarias, en número suficiente: sin perjuicio de considerar que concurrían los presupuestos procesales exigibles al efecto, no había razones de fondo a su juicio que sustentaran el indicado conflicto.

Legislación sectorial: urbanismo y, todavía, la Directiva de Servicios

Entre la variada legislación sectorial con incidencia específica en la Administración local, pueden aludirse a las intervenciones.

En la materia del urbanismo se indican diversas modificaciones normativas en Canarias y en las Islas Baleares, que tienen en común haber suscitado en los entes locales afectados el planteamiento de sendos conflictos en defensa de la autonomía local, según se anota en su lugar.

En Cantabria, la Ley 2/2011, ya cuestionada ante el TC, modifica la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del suelo, en relación con los procedimientos de indemnización patrimonial en materia urbanística con la finalidad de intentar solucionar, de alguna manera, el problema de los propietarios de viviendas con sentencias firmes de derribo por haber sido construidas con alguna irregularidad urbanística y que ha sido objeto de anteriores comentarios. La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas puede ser un mecanismo apropiado para resarcir los perjuicios, pero plantea el problema de que dicha responsabilidad se concretará tras un largo procedimiento y cuando el perjuicio sea “real y efectivo”, esto es, cuando se haya producido ya el derribo. La finalidad más importante de la Ley es incorporar a la legislación urbanística una previsión que permita el abono de la indemnización con carácter previo al derribo efectivo de los inmuebles. La nueva Disposición Adicional sexta de la Ley 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen Jurídico del Suelo, queda así:

“Tramitación de los expedientes en materia responsabilidad patrimonial derivada de actuaciones en materia urbanística.

1. En los términos de la legislación estatal, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Cantabria de toda lesión que sufran como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en materia urbanística.

2. En el supuesto de concurrencia de varias Administraciones Públicas en la producción del daño, se articularán mecanismos de coordinación a fin de procurar que por acuerdo entre las mismas se fije la cuantía y modalidades de la indemnización, así como el porcentaje de responsabilidad de cada una atendiendo al grado de participación en la actuación de la que se derive el daño.

3. A los efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, la Administración que tramite un expediente de responsabilidad patrimonial, tan pronto advierta que en la producción del daño pudiera estar implicada otra Administración, deberá comunicárselo a ésta, poniéndole el expediente de manifiesto con exposición razonada de los motivos en que se pudiera amparar su eventual responsa-

bilidad. Esta decisión se comunicará igualmente a los interesados y podrá determinar la suspensión del plazo para resolver de conformidad con lo establecido en el art. 42.5.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

4. Cuando la lesión se produzca como consecuencia de actuaciones administrativas declaradas ilegales que determinen el derribo de edificaciones, se deberá iniciar el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, desde el momento en que se tenga conocimiento fehaciente de la existencia de una resolución judicial o administrativa, firme y definitiva, que establezca la obligación de derribar.

Se podrá establecer la cuantía aun antes de la efectiva demolición de los inmuebles, aunque en este caso la efectividad de la indemnización quedará condicionada a la puesta a disposición del inmueble a favor de la Administración obligada a materializar el derribo.

El procedimiento para determinar la responsabilidad y su cuantía deberá finalizar y, en su caso, establecer el importe a indemnizar en el plazo de seis meses desde su inicio, en la forma que determina la normativa sobre responsabilidad patrimonial de la Administración.

En el plazo de tres meses desde la finalización del procedimiento de determinación de la responsabilidad y de su cuantía, la Administración deberá poner a disposición del perjudicado la cantidad establecida.

Sólo se podrá proceder a la demolición cuando haya finalizado el procedimiento de determinación de la responsabilidad patrimonial, se haya establecido en su caso el importe de indemnización y se haya puesto éste a disposición del perjudicado.

En todo caso, el Gobierno de Cantabria adoptará todas las medidas precisas para impedir que, como consecuencia de una sentencia que ordene la demolición de una vivienda que constituya el domicilio habitual de un propietario de buena fe, se produzcan situaciones de desamparo, procurando los medios materiales para su realojo provisional inmediato y su traslado.

5. La Administración que tramite un expediente de responsabilidad patrimonial que tenga por objeto una lesión producida como consecuencia de actuaciones administrativas declaradas ilegales que determinen el derribo de edificaciones, deberá comunicar el inicio de la sustanciación de dicho expediente al órgano judicial encargado de la ejecución de la sentencia”.

En el campo de las diversas actividades y servicios todavía se sigue con la aplicación de la Directiva de Servicios en el mercado interior. Así, la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de Comercio de la Generalitat Valenciana: de las preocupaciones destacables de la Ley es la referida a la articulación con el régimen urbanístico y de protección del medio ambiente así como la adecuación al régimen de intervención administrativa diseñado por la Directiva de servicios. El criterio general que establece es el de que “la instalación de establecimientos comerciales no está sujeta al régimen de autorización comercial”, salvo en los casos en los

que el establecimiento produzca un impacto supramunicipal (se ha concretado en los supuestos en los que la superficie sea igual o superior a 2.500 metros cuadrados), supuesto en el que se exige “una autorización comercial autonómica, previa a la concesión de las licencias municipales correspondientes”.

En Canarias, la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias. Sólo en sede parlamentaria ha tardado más de dos años la tramitación de esta norma cuya aprobación llegó incluso a estar en el aire, por los problemas que podía plantear respecto a las competencias preexistentes de ayuntamientos y cabildos y por su alcance general en el ámbito de sus relaciones con los ciudadanos. La necesidad de acomodarse en último extremo a las exigencias derivadas de la liberalización europea de servicios y establecimientos ha resultado determinante a la postre. El régimen de intervención previa sobre las actividades clasificadas es objeto de una radical transformación, porque a la exigencia general de autorización actualmente existente, se contemplan ahora tres alternativas, sobre la base de la distinción inicial entre actividades clasificadas y no clasificadas y la previsión en el primer caso del procedimiento de la comunicación previa y sólo excepcionalmente la exigencia de autorización (si concurren dos circunstancias, cuando hay riesgo de incidencia muy grave o grave sobre los factores que clasifican la actividad y resultan irreversibles o difícilmente reversibles los efectos negativos que se producirían en caso de dicha incidencia). Por lo demás, el actual procedimiento de carácter bifásico o incluso trifásico se sustituye por un procedimiento sólo municipal, en el que no hay una fase intermedia de calificación, sino sólo un informe que en la mayoría de los casos han de emitir los propios Ayuntamientos, de manera que pasa a ser residual la competencia de los Cabildos o sólo para supuestos muy específicos. Los plazos contemplados además son muy cortos (tres meses, y cinco, si han de intervenir los Cabildos) y se establece un régimen de silencio administrativo de carácter positivo, salvo que dentro de los plazos se haya evacuado el informe de calificación y éste hubiese resultado negativo. El ahora régimen general de la comunicación previa se sustenta sobre la responsabilidad de la adecuación de la instalación a la legalidad de los técnicos y facultativos redactores de los proyectos o certificantes de las instalaciones, si bien puede atemperarse aquélla a partir de la posibilidad de obtener de la Administración información previa a través de un sistema de consultas. Se regulan también otras cuestiones como el régimen de precedencia de la licencia de actividad respecto a la de obra, los requisitos exigibles para la apertura de actividades en edificios ilegales, la tipología de obras admisibles para la apertura de actividades en edificios en situación de fuera de ordenación, la posibilidad de autorizar instalaciones y actividades provisionales cuyo uso no coincida con el expresamente establecido en el planeamiento y la posibilidad de instalaciones o actividades públicas en terrenos o parcelas afectos a usos distintos cuando lo exija el interés general. Con el fin de evitar la yuxtaposición de procedimientos cuando las actividades están sujetas a autorización ambiental integrada u otro tipo de autorizaciones sectoriales, se contempla la exclusión de licencia municipal y su sustitución por un informe municipal en tales casos, o bien la emisión de informes urbanísticos en los procedimientos de autorización sectoriales: se delimita asimismo el ámbito de control respectivo de cada título

y se regulan procedimientos de tramitación conjunta o coordinada de licencias que recaigan sobre el mismo objeto. Suavizadas las técnicas preventivas se acentúan los mecanismos de control: se procede a una nueva regulación del régimen de comprobación, inspección y sanción de instalaciones y actividades, así como de los supuestos de extinción, revocación, caducidad y revisión de los títulos habilitantes; y, entre las innovaciones, destaca el trámite de audiencia en las medidas provisionales salvo casos muy justificados de urgencia, la exigencia de disponer de las autorizaciones exigibles para aplicar medidas coactivas y la necesidad de firmeza en vía administrativa para la ejecutividad de determinados actos de intervención. Se prevén supuestos de responsabilidad administrativa en casos de cambios de criterio respecto de consultas previas, o de tolerancia o falta de adopción de medidas con perjuicio para terceros. Las novedades, en cambio, no son tantas en el régimen de los espectáculos públicos. Y, por último, entre las disposiciones adicionales, destaca la sexta, en tanto que contiene diversas modificaciones puntuales de la normativa urbanística, para introducir la figura de la declaración responsable para la primera utilización y ocupación de edificios e instalaciones y para las condiciones de habitabilidad en caso de viviendas, así como para sustituir a la cédula de habitabilidad en el caso de viviendas de protección oficial.

En Castilla-La Mancha, se señala la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha. En general, se exige la formulación de declaración responsable para desarrollar espectáculos públicos y actividades recreativas, así como para la apertura de establecimientos públicos al efecto, si bien en determinados supuestos, en aras del interés general, se exigirá autorización o licencia. La ley presta especial atención a las competencias municipales y a las relaciones de colaboración.

En varias CCAA como Andalucía, Extremadura, Navarra, etc., se aprueban diversas leyes y decretos en materia de turismo, en la dinámica de simplificación de trámites y procedimientos, -comunicación previa o declaración responsable-, y con la pérdida indirecta de competencias municipales.

La organización territorial y el debate sobre la provincia. ¿La reforma vendrá de Europa?

En el actual contexto de crisis y de exigencias de ahorro público, el tradicional debate sobre la estructura y la planta de la organización local en sus diversos niveles cobra auge renovado. La coincidencia de elecciones locales, autonómicas y generales en el mismo año ha suscitado nuevos planteamientos al respecto, especialmente en relación con la provincia. Veamos algunas de las intervenciones producidas.

De entrada, en Cataluña, donde se había aprobado ya en 2010 la Ley de Veguerías que debían sustituir a las diputaciones provinciales, la Ley 4/2011 modifica la Disposición Transitoria primera de la Ley 30/2010, para establecer que la constitución de los Consejos de Veguería se produzca tras la aprobación de las

modificaciones de la legislación estatal que permitan configurar la organización veguerial en los términos que establece la Ley 30/2010. Como consecuencia de ello se produce un aplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley modificada en lo relativo a la constitución de los Consejos de Veguería contemplados en la misma (Barcelona, Girona, Tarragona, Lleida, Les Terres de l'Ebre, l'Alt Pirineu y la Catalunya Central). Se trata, pues, de una desactivación en toda regla.

En Castilla y León alcanza eco el debate surgido en torno a la pervivencia de las Diputaciones provinciales propiciado por dirigentes socialistas con ocasión de las elecciones locales, frente a los presidentes de las diputaciones, todos ellos del PP, que defendieron la necesidad de estos entes para la prestación de servicios municipales en Castilla y León, debido a las particulares condiciones demográficas de la Comunidad, caracterizada por la dispersión de la población y el elevadísimo número de municipios que la integran, aunque también se abogaba por una redefinición del papel de las instituciones provinciales que sea coherente con el Estado autonómico.

Pero más allá de esta cuestión, se ha destacado en relación con esta Comunidad la propuesta realizada por la Junta de Castilla y León sobre un nuevo modelo de ordenación y gobierno del territorio en la Comunidad, para hacer frente a la dispersión poblacional y a la fragmentación del mapa municipal: en más de noventa y cuatro mil kilómetros cuadrados se asienta una población de poco más de dos millones y medio de personas, repartidos en dos mil doscientos cuarenta y ocho municipios -desde otra perspectiva, en torno a seis mil núcleos de población diferenciados-, de los cuales el 76% de los municipios están habitados por menos de quinientas personas y solo veinticinco superan los diez mil habitantes.

La "Propuesta para iniciar los trabajos sobre un modelo de Ordenación Territorial y Gobierno del Territorio", preparada por la Consejería de la Presidencia, con objeto de llegar a un acuerdo que sea la base un Proyecto de Ley de Gobernanza, Ordenación y Servicios en el Territorio, incide en que no se suprimirán Municipios y en la necesidad de reordenar las Mancomunidades existentes de la Comunidad, que en la actualidad son doscientas treinta y nueve, en las que participan casi el 90% de los municipios (en algunos casos un municipio en más de una Mancomunidad). Para ello se promoverá el asociacionismo voluntario de municipios en un doble sentido: mediante la constitución voluntaria de Distritos de Interés Comunitario y de Áreas Funcionales.

Concebidos los Distritos como unidades territoriales básicas, podrán ser de dos tipos: los Distritos Rurales, para cuya delimitación se propone de forma indicativa partir de las Zonas Básicas de Salud Rurales, de manera que todo el territorio de la Comunidad, a excepción de los municipios de más de veinte mil habitantes, quedarían integrado en los Distritos Rurales que se constituyeran, para los que se establecerán las competencias, funciones y servicios que se han prestar; y los Distritos Urbanos, delimitados por los términos municipales de los quince municipios de más de veinte mil habitantes.

Las Áreas Funcionales se constituirán a partir de la agrupación de los Distritos de Interés Comunitario que existieran, pudiendo ser también de dos tipos:

las Áreas Estables, integradas por un Distrito Urbano y los Distritos Rurales de su alfoz; y las Áreas Estratégicas, que se podrán constituir mediante la agrupación de Distritos Rurales.

En este nuevo modelo propuesto y a falta de las muchas precisiones que resultan necesarias, se otorga un papel renovado a las Diputaciones provinciales, para las que habrá que definir sus competencias, funciones y servicios que han de prestar, ajustadas en todo caso a la tradicional cooperación económica y funcional que vienen desempeñando, aunque en el futuro, de prosperar la propuesta y transformarse en ley, adaptada a la nueva realidad organizativa protagonizada por los Distritos.

En el País Vasco, el Gobierno reabrió el debate sobre la arquitectura institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Se concreta en el Informe de la Comisión creada por el Parlamento para analizar si el modelo confederal plasmado en el Estatuto y la Ley de Territorios Históricos (LTH) sigue siendo válido o si genera duplicidades o disfunciones e ineficiencias en las Administraciones.

El Informe cuantifica por vez primera esas duplicidades, entendidas como los gastos de una Administración sin tener competencia para ello. Una vez identificadas las duplicidades, el 93% se concreta en cuatro de las tres políticas analizadas y se corresponden con el impulso económico, los servicios sociales, el empleo y la formación y el transporte. La polémica apunta directamente a la dialéctica entre el Ejecutivo y las Diputaciones, a las que el análisis achaca la mitad de las duplicidades constatadas.

También en otros niveles se ha planteado el debate sobre las competencias impropias y las duplicidades competenciales, empezando por la 10ª Asamblea general de la FEMP, y continuando por estudios impulsados en Cataluña, la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid, la propia Agencia estatal de evaluación de políticas públicas, etc. Se trata, en efecto, de una problemática que alcanza relieve general, habida cuenta de las exigencias de reducción de gasto y de la dinámica que pone en cuestión la eficiencia de las instituciones y el coste de la política.

Todo ello tuvo su plasmación más vistosa en el debate político propiciado por las elecciones generales del mes de noviembre. En efecto, los programas de los diversos partidos no tuvieron más remedio que abordar esta cuestión.

Así, el programa del PP decía: “modernizaremos el marco legal de las Diputaciones, Cabildos y Consells, para garantizar el adecuado y eficaz desarrollo de su función constitucional asegurando los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, y desarrollando de manera inequívoca su clara vocación de ayuda y apoyo a los pequeños y medianos municipios”. Y continuaba: “Aprobaremos una nueva ley básica del gobierno y administración local que, partiendo del pleno respeto a la autonomía de los entes locales, atribuya con mayor precisión las competencias de estas administraciones y les dote de instrumentos más adecuados para la gestión. Impulsaremos su tramitación conjunta con el nuevo modelo de financiación local”. Asimismo señalaba: “Reforzaremos los instrumentos de colaboración y cooperación entre las distintas administraciones, in-

roduciendo los cambios normativos precisos y estimulando los acuerdos en el nuevo modelo de financiación”. También: “Promoveremos la institucionalización de la FEMP para la mejor defensa de los intereses de los municipios y provincias. Este órgano institucional canalizará la colaboración entre las entidades locales y articulará la representación ordinaria de las mismas en su relación con la Administración General del Estado”. En fin, “Fomentaremos la agrupación voluntaria de municipios teniendo en cuenta la capacidad organizativa y financiera, para una prestación óptima de los servicios”.

Por su parte, el programa del PSOE contenía los siguientes extremos, acaso más novedosos: “Impulsaremos la reorganización de los Gobiernos locales y la modernización profunda de las Diputaciones Provinciales. La nueva configuración de la Administración local de carácter supramunicipal debe tener presente la existencia de una Administración autonómica con servicios de carácter provincial, el reforzamiento tanto político como técnico de los ayuntamientos, y el papel de supletoriedad que la Constitución y sus leyes de desarrollo le asigna respecto a los municipios. La transformación de las Diputaciones Provinciales en Consejos de Alcaldes permitirá la delimitación de sus competencias, la simplificación de su estructura y la reducción significativa de la representación política, garantizando los puestos de trabajo de los funcionarios y el personal de las actuales Diputaciones. Debe otorgarse tratamiento diferenciado para los Consejos Insulares o Cabildos que son instituciones locales y, en consecuencia, abogamos por mantenerlos y afianzarlos”.

También se afirmaba: “Desarrollaremos las disposiciones de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, relativas a las relaciones entre los niveles estatal, autonómico y local. Específicamente, el Gobierno de la Nación fomentará la realización de convenios y consorcios administrativos, y propiciará la creación de órganos de colaboración y de coordinación entre las Administraciones, sobre todo en el ámbito de la prestación de servicios sociales. Igualmente las modificaciones legislativas contemplaran que los servicios no obligatorios para municipios de menos de 5.000 habitantes puedan ser prestados mediante mancomunidades, comarcas, consorcios u otros regímenes asociativos“. En fin, se concluye: “El papel que los municipios deben ejercer en el siglo XXI exige que cuenten con un marco legislativo y competencial adecuado. Por eso, en la próxima legislatura afrontaremos la redefinición, actualización y modernización del marco de competencias y funciones de las Entidades Locales a través de una nueva Ley de Gobierno y Administración Local. La nueva Ley tendrá en cuenta el desarrollo autonómico y estatuario en materia de Gobierno y Administración local, la necesidad de garantizar un funcionamiento transparente y plenamente democrático de los Gobiernos locales, y de proporcionar las bases para que los mismos desarrollen una gestión eficaz, eficiente y austera de sus intereses y servicios”.

La victoria electoral del PP parece descartar la dinámica reformista más profunda que propugnaba el PSOE. Aunque también es de notar que todas las propuestas se situaban más bien en el terreno de la mejora de la eficiencia del sistema institucional sin prestar especial atención a las demandas sociales de una

mayor transparencia en la política y la mejora de la calidad democrática. Es éste un déficit que a la larga puede pasar cuentas.

En cualquier caso, no olvidemos que en el actual contexto europeo, las principales reformas estructurales del Gobierno local, especialmente en Grecia y en Italia, con profundas transformaciones de los niveles municipal y provincial, han venido expresa y directamente exigidas y predeterminadas por las instancias europeas. En este sentido, es significativa la carta dirigida por Trichet y Draghi al Presidente del Consejo de ministros italiano Berlusconi, que contiene un verdadero programa de “reforma constitucional y estructural del Gobierno local” –reducción del número de municipios, reforma de las provincias, etc.– lo que señala el fin del “principio de neutralidad” europea respecto de la organización territorial interna de los Estados.

Debemos preguntarnos si también en nuestro país, después de tantos años de indecisiones, la reforma vendrá de Europa.