

16. LA ADMINISTRACION LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Tomàs Font i Llovet

1. Por lo que se refiere a la legislación relativa a la organización territorial y al régimen local, hay que destacar en primer lugar que durante 1991 tienen lugar elecciones municipales, coincidentes con las autonómicas. Este dato ha influido probablemente en una intervención sobre el mundo local algo cautelosa por parte del legislador autonómico. Con todo, debe señalarse la aprobación de legislación de carácter general, como es la producida en Castilla-La Mancha a través de la Ley de Entidades Locales, por un lado y, por otro, a través de la Ley de Coordinación de Diputaciones, de manera que la articulación territorial de los poderes internos a la Comunidad Autónoma queda ya consolidada.

Junto a ello, sigue presente como en años anteriores la tendencia hacia la potenciación de las mancomunidades intermunicipales; en esta ocasión alcanza una expresión relevante en la Ley de Mancomunidades de Baleares, que atribuye el fomento de las mismas al Gobierno y a los propios *Consells Insulars*. En relación con el nivel intermedio del gobierno local, a lo ya dicho sobre mancomunidades cabe añadir, por una parte, algunas intervenciones singulares respecto de las comarcas: en Castilla y León se crea y constituye la comarca del Bierzo, remitiéndose a la legislación sectorial la determinación concreta de su ámbito competencial. Legislación sectorial es la que ha comenzado a producirse en Cataluña para reconocer competencias específicas a sus comarcas, aunque son todavía escasas y su efectividad requiere por lo general la firma de convenios singulares. Esta legislación, además, coincide con los primeros trasposos de competencias de las Diputaciones hacia la Generalidad y hacia las propias comarcas. También el fenómeno metropolitano es objeto de atención, en este caso con motivo de la regulación de los Transportes metropolitanos en Valencia, que comprende también normativa sobre relaciones con otras Administraciones.

2. En cualquier caso, lo que sí merece ser destacado es el efecto producido por la forzada coincidencia de las elecciones locales con las autonómicas en las Comunidades del 143. No cabe duda que tal circunstancia ha favorecido el incremento del índice de participación en las elecciones autonómicas, como se analiza en otro lugar, debido al efecto «tirón» que desarrollan en este punto las elecciones municipales. Por contra, deben al menos señalarse otras cuestiones algo más complejas. Por un lado, el condicionamiento que tal coincidencia electoral significa para la articulación de los pactos y alianzas necesarios para formar gobierno en los niveles autonómico y local; de manera que en ocasiones la correlación de fuerzas resultante de las elecciones locales ha influido decisivamente, y viceversa, en la formación de las mayorías parlamentarias; este tipo de reflexión se hace especialmente útil si se toma en cuenta la relevancia política que asume la consecución del gobierno del municipio capital de la Comunidad Autónoma, como contrapunto al gobierno autonómico, tal y como se ha comprobado en los casos de Madrid, Sevilla o Valencia, por poner los ejemplos

más notorios en las elecciones de 1991. Por otro lado, también hay que señalar que la coincidencia entre ambos procesos electorales puede llegar a producir un cierto efecto de «administrativización» en la percepción por el electorado de las instituciones autonómicas, de modo que las mismas verían aumentada su apariencia o vertiente administrativa y más próxima a «lo local», frente a su vertiente genuinamente política y más cercana a «lo estatal». Queda, pues, la incógnita de saber si la conexión entre elecciones autonómicas y locales que comentamos ha podido producir una «devaluación» del verdadero significado de las primeras.

3. La legislación sectorial no ha sido por regla general muy generosa en el reconocimiento de competencias sustantivas a las entidades locales y, en concreto, a los municipios. Se continúa así con la tónica señalada en años anteriores. Posiblemente sólo quepa reseñar la delegación de competencias a determinados municipios valencianos en materia de actividades clasificadas, pero se trata de cuestiones relativamente puntuales. Por el contrario, se hace más visible la intervención de signo coordinador y homogeneizador, tal y como sucede, por ejemplo, en la materia de policías locales, que ha generado abundante normativa de distinto tipo pero con la común señalada finalidad; así como también persiste la técnica de dar entrada a representantes de entes locales en órganos colegiados autonómicos, como forma de sustituir el reconocimiento de una capacidad de decisión autónoma a los mismos por la vía de ofrecer participación por representación en la Administración de la Comunidad Autónoma que es quien retiene las competencias resolutorias en muchos casos.

En relación con la cuestión competencial, y conectado también con el tema de la cooperación económica a que luego se alude, debe destacarse el aumento, espectacular en ciertas Comunidades Autónomas, de la utilización de la técnica de suscribir Convenios bilaterales con los municipios o con las Diputaciones, convenios de contenido económico en la mayoría de los casos, que incluyen subvenciones, etc, pero que implican contemporáneamente un cierto condicionamiento del ejercicio real de las competencias y de la prestación de los servicios locales. Aparte de los problemas que plantea la naturaleza jurídica de dichos convenios en cuanto a la exigibilidad de su contenido y de su control jurisdiccional —aspecto sobre el que el régimen de los contratos administrativos puede aportar eficaces respuestas— conviene destacar la especial incidencia sobre el sistema político local que puede llegar a tener su utilización, tal y como en la práctica se está llevando a cabo, especialmente por parte de algunas Comunidades Autónomas uniprovinciales en las que se ha detectado incremento del favoritismo y de la bilateralidad de las relaciones entre Administración autonómica y municipios; así como por otras en relación con determinado tipo de entidades locales, como pueden ser las comarcas en Cataluña, que quedan así más «vinculadas» a la Administración autonómica. Se da la circunstancia, en alguna Comunidad Autónoma, que estando regulados los mecanismos y requisitos de la actividad subvencional, pero no el régimen de los convenios, se acude a éstos para esquivar la aplicación de aquella normativa general.

4. Como se decía, no debe dejar de citarse la legislación que con distintos títulos atiende a la cooperación económica de las Comunidades Autónomas con las entidades locales y al equilibrio interterritorial: así, el Fondo regional de Ayuda Municipal en Castilla-La Mancha; el Fondo de Cooperación Local en Aragón; el Fondo de Compensación Regional en Castilla y León; la Ley de

Andalucía de coordinación y cooperación económica de la Comunidad Autónoma a los Planes Provinciales, etc. 5. En síntesis, puede afirmarse que la posición del conjunto de las entidades locales en el seno de las Comunidades Autónomas no acaba de encontrar todavía su justa definición, produciéndose actuaciones más o menos aisladas o puntuales que no logran ofrecer un panorama claro de la situación del sistema local. Lo que sí se confirma es, por el contrario, la diversidad de posturas que se desarrollan en las distintas Comunidades Autónomas según cual sea el elemento estructurante interior más sólido: el municipio, la provincia, la isla, etc. Por otro lado, a medida que se consolida la estructura organizativa de las Comunidades Autónomas empieza a hacerse patente una cierta relación o situación genérica de conflicto o de competencia, incluso de desconfianza, del mundo local hacia la propia Comunidad Autónoma, situación a la que no es ajena, naturalmente la «nueva centralización» autonómica frente al sistema local que en muchos ámbitos está en vías de confirmación.