

## 2. LA ADMINISTRACION LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

*Tomàs Font i LLovet*

1. Cada vez más se consolida la estrecha relación que corre entre las instituciones autonómicas y el sistema de la Administración local. La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas pone de manifiesto una progresiva incidencia de sus regulaciones en la posición estructural, en las competencias y en el nivel prestacional de los entes locales. Ello no quiere decir que tal incidencia sea necesariamente positiva. Más bien la tónica general que se vislumbra en 1992, siguiendo la de años anteriores, es que las Comunidades Autónomas continúan su proceso de asentamiento «a pesar» de la Administración local, por no decir «a costa» de ésta. Con todo, hay siempre puntos más favorables que hacen entrever algún síntoma de modificación en la postura hasta ahora manifestada.

La potenciación de la posición jurídica de los municipios y de su autonomía, especialmente en el aspecto competencial, se abre paso con enorme dificultad, y se vislumbra muy débilmente en normas sectoriales de alcance reducido y que no significan una actuación sistemática. Así, por ejemplo, en Galicia se suprime la cédula de habitabilidad, por lo que la licencia municipal de primera ocupación de las viviendas pasa a tener una mayor virtualidad. En Navarra se atribuye a los municipios la competencia para la creación de gerencias u otros órganos de gestión de los servicios urbanísticos sin necesidad de aprobación por parte de la Administración foral; aunque, por contra, se exige de licencia municipal en relación con los planes y proyectos de implantación de infraestructuras, dotaciones e instalaciones de servicios públicos declaradas de interés general. En la Comunidad Valenciana y en Murcia se delegan en algunos Ayuntamientos competencias en materia de actividades clasificadas. En Aragón se incrementan algo las competencias locales en la aprobación de instrumentos urbanísticos. En Cataluña se otorga a los entes locales cierta intervención en el procedimiento para la apertura de farmacias, o algunas potestades ejecutivas, inspectoras y sancionadoras en materia de comercio y consumo.

Como se puede ver, pocas son, en efecto, las intervenciones autonómicas generadoras de una mayor responsabilización de los entes locales en los distintos sectores sociales. En cambio, en todas las Comunidades Autónomas continúa haciéndose un recurso generalizado a la técnica de incorporar a las Administraciones locales, o a sus entidades representativas, en organismos y consejos asesores de las Comunidades Autónomas, donde no pueden decidir sobre los asuntos de interés de las colectividades locales sino sólo participar

emitiendo su opinión, y en ocasiones también su voto, en el seno de un órgano colegiado. Este fenómeno se dirige también a facilitar la integración en los órganos rectores de institutos, juntas y demás entidades autónomas que componen el sector público autonómico, hasta el punto que se legitima de este modo la clara preferencia de las Comunidades Autónomas por la descentralización funcional frente a la dinámica propia de la descentralización territorial.

2. Se sigue manifestando la intervención coordinadora de las Comunidades Autónomas sobre la Administración local. Un ejemplo significativo se encuentra en la regulación de Castilla y León en materia de transporte colectivo urbano de viajeros, cuyas competencias municipales deben coordinarse con las autonómicas sobre servicios interurbanos, hasta el punto de que la Comunidad Autónoma puede imponer forzosamente a los Ayuntamientos la modificación de las concesiones del servicio. Resulta también de interés la legislación aragonesa sobre ordenación del territorio, que introduce los procedimientos de gestión coordinada, así como otros mecanismos para coordinar actuaciones con incidencia sobre el territorio. Aunque para una situación excepcional, es de señalar la regulación en Extremadura del mando único de todas las Administraciones en la lucha contra incendios. De carácter más amplio y con unos objetivos de mayor envergadura, debe señalarse la regulación de la Comunidad de Madrid en relación al Plan Integral de Desarrollo Social, que implica a diversas Administraciones públicas, entre ellas, la local, en las actuaciones contra la marginación social de colectivos y de zonas territoriales de la Comunidad.

Siguiendo la línea general ya establecida a nivel estatutario y en el ordenamiento local básico, las Diputaciones provinciales continúan siendo objeto preferente de las intervenciones coordinadoras de las Comunidades Autónomas. Este año debe destacarse la actividad en tal sentido producida en Extremadura, donde se aprueba la Ley de coordinación de los planes provinciales de obras y servicios, en cuya mecánica destaca la comisión de coordinación que propone objetivos y prioridades, establece directrices a aprobar por la Junta y emite informes vinculantes acerca de la adecuación de los planes provinciales a las directrices. Se establece, igualmente, la unión presupuestaria de las Diputaciones y la Junta, lo que no significa, sin embargo, ni la integración de los presupuestos respectivos, ni una limitación del ejercicio de las competencias provinciales.

Un particular tratamiento recibe la cuestión de la Coordinación de las policías locales: se aprueban las correspondientes Ley gallega y Ley madrileña, donde se reitera la posible mancomunidad municipal para la prestación de este servicio. También tiene lugar el desarrollo reglamentario en Extremadura, Aragón y Comunidad Valenciana.

3. Por lo que se refiere al aspecto estructural, cabe señalar que el desarrollo del nivel comarcal y su posición en relación a las demás

manifestaciones del ente intermedio sigue con lentitud. Se dan ciertamente algunos nuevos pasos, pero son extremadamente tímidos. Así, en Cataluña se produce el primer traspaso de servicios de la Generalidad al Consell General de la Vall d'Aran, comarca con régimen especial aprobado el año anterior, pero se trata de un traspaso, en materia de cultura, más bien decepcionante, que incluye un único funcionario. Para el resto de comarcas catalanas, se producen sólo tímidas intervenciones de fomento, concesión de subvenciones y ayudas, así con la fijación, con carácter más general, de los criterios de participación de las comarcas en los ingresos de la Generalidad a través del Fondo de Cooperación Local. Es relevante esta determinación por cuanto es la principal fuente de ingresos de los consejos comarcales: en 1992, la cuantía asciende a más de doscientos setenta y un mil millones de pesetas, cantidad que se distribuye entre las distintas comarcas atendiendo a criterios de competencias y servicios asumidos, la población y la superficie de cada comarca.

En Castilla y León se regula la comisión de colaboración entre la Comunidad Autónoma, la Diputación de León y la comarca de El Bierzo, con funciones de informe y asesoramiento. En Aragón, se desarrolla con éxito el fomento de mancomunidades, lo que propicia una buena acogida al proyecto legislativo que quiere introducir la figura de la comarca en la región. Por su parte, en Baleares, diversas normas sectoriales prevén, más o menos genéricamente, intervenciones competenciales por parte de los Ayuntamientos y de las entidades supramunicipales, en las que cabe incluir tanto las mancomunidades como los Consells insulars (caminos vecinales, protección de los animales).

En cuanto a las Diputaciones provinciales, se producen algunos movimientos ascendentes, esto es, de transferencia de sus competencias hacia las Comunidades Autónomas. Así, en Aragón tiene lugar la transferencia en materia de protección de menores; en Cataluña, se establece la transferencia en las materias de agricultura, ganadería, bosques, ferias y mercados agrarios, caminos vecinales y formación y capacitación agrarias; así como se produce el traspaso a la Generalidad de los servicios, medios y recursos de las Diputaciones de LLeida, Girona y Tarragona en materia de sanidad. En sentido contrario al indicado, apenas tienen lugar atribuciones expresas de competencias a las Diputaciones provinciales. Únicamente cabe reseñar la delegación de competencias en las Diputaciones en materia de deporte escolar que se realiza en Castilla y León, de alcance muy limitado.

En fin, en lo que atañe al ámbito metropolitano y a la problemática de esta índole, conviene resaltar la regulación por la Comunidad Valenciana del procedimiento para la elaboración del Plan del Transporte Metropolitano así como de la Comisión del Plan, en la línea de desarrollo de la legislación aprobada el año anterior

4. Igual que en años anteriores, un último aspecto que conviene reseñar

es el que se refiere a la cooperación de las Comunidades Autónomas con las entidades locales, especialmente en lo que atañe a su financiación. También en este aspecto se sigue manteniendo una dinámica más bien continuista, sin grandes novedades o cambios de política institucional.

Una nota característica es el mantenimiento de dos niveles de cooperación y ayuda económica: por un lado, los instrumentos de carácter general, en forma de participación objetivada de los entes locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas, por la vía de los fondos de cooperación local o similares; por otro lado, la dispersión económica que representa el cúmulo de subvenciones y ayudas puntuales que las Comunidades Autónomas conceden a los entes locales para actuaciones concretas. En 1992 se mantiene, como se dice, ese doble nivel de intervención. En cuanto al primero, destacan las regulaciones más o menos generales, como la de Galicia, que asume un carácter transitorio, y que plantea entre otros objetivos la complementación de las ayudas del programa operativo local FEDER; o los criterios de participación que se establecen en Castilla-La Mancha, o en Cataluña para las comarcas. Junto a ello, abundan mecanismos más puntuales: ayudas de diverso tipo en Andalucía y Extremadura; subvenciones sectoriales en la mayoría de Comunidades Autónomas; reglamentación en Asturias de la Caja de Crédito de Cooperación, para la concesión de préstamos a las entidades locales respecto de obras y servicios obligatorios, etc.

En su conjunto, sigue mostrándose todo este conjunto de actuaciones de cooperación económica como un amasijo de mecanismos poco coherentes, sin una lógica común que ofrezca seguridad y capacidad de decisión a los entes locales. Si la Administración local en su conjunto sigue siendo la asignatura pendiente de la organización territorial del Estado, la de la financiación es, sin duda, la lección más decisiva de esa asignatura.