

2. LA ADMINISTRACION LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Tomàs Font i Llovet

1. La «rebelión de la cenicienta»

El año 1993 ha marcado el inicio de una nueva etapa en la evolución del cuadro general de la organización territorial del Estado, que comprende no sólo a las Comunidades Autónomas sino también al complejo sistema de la Administración local. Una consideración abstracta realizada desde los parámetros de la lógica institucional obligaría a pensar que la articulación entre todos los niveles de la organización territorial requiere de un proceso general que debe hacerse de manera conjunta, simultánea y global; pero la realidad histórica reciente ha demostrado que en la evolución política de nuestro sistema constitucional se ha debido intervenir de forma sucesiva, primero en el nivel autonómico y posteriormente en el escalón local. La primera mitad de la década de los años ochenta pone de manifiesto que la aprobación de todos los Estatutos de Autonomía fue una condición necesaria para abordar siquiera la reforma del régimen local básico, lo que no podía ser de otra forma, por lo demás, habida cuenta de las responsabilidades que a las Comunidades Autónomas debían corresponderles precisamente en relación con la respectiva Administración local.

En el momento actual parece como si el pacto autonómico que culmina en la Ley Orgánica 9/1992 de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas del 143 CE, así como la conclusión del acuerdo sobre la cesión del 15% del IRPF a las Comunidades Autónomas hubieran colmado la paciencia de los ayuntamientos que desde hace tiempo vienen poniendo de manifiesto las insuficiencias competenciales y, sobre todo, financieras que están padeciendo. El blanco de las reclamaciones en este último y crucial aspecto de la financiación es el Estado, mientras que las demandas de mayores competencias se dirigen también a las Comunidades Autónomas, que se han convertido en las organizaciones más directamente competidoras del espacio local. En 1993 empieza a cuajar la expresión «ha llegado la hora de ocuparse de los Ayuntamientos», pero no necesariamente entendida como algo contradictorio con el desarrollo del sistema autonómico, sino como un elemento más sin el cual siempre quedará incompleta la estructuración general de la organización territorial del Estado.

La «rebelión» del mundo local encuentra su máxima expresión en la Asamblea extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias celebrada los primeros días de noviembre de 1993 en La Coruña. A ella se llega con la losa de una deuda municipal acumulada de 2,2 billones de pesetas, lo que suscita la exigencia de una reforma de la Ley de Haciendas Locales, la generali-

zación de los fondos autonómicos de cooperación local, la adopción de mecanismos de aligeramiento de los costes financieros, etc. La reacción de la Administración del Estado, a través del nuevo Ministro de Administraciones Públicas, Jerónimo Saavedra, a parte de otras medidas, incluye la oferta de un gran pacto municipal en el que debe contarse con la oposición, que gobierna varias Comunidades Autónomas y está ampliamente extendida en el gobierno de municipios y diputaciones. Pero las reclamaciones municipalistas comprenden también, más allá de la cuestión financiera, una vertiente de exigencia de un reconocimiento institucional de la realidad local, casi de dignificación de su papel en el conjunto del sistema político-administrativo. Así, por ejemplo, se ha reclamado a lo largo del año el reconocimiento de una importante representación local en el Comité de las Regiones creado por el Tratado de la Unión Europea, que finalmente se ha concretado en cuatro representantes locales junto a los diecisiete autonómicos. O, también, se ha empezado a relacionar la exigencia de mayor descentralización de las Comunidades Autónomas en favor de los entes locales con el momento en aquéllas van a recibir nuevas competencias en virtud de la Ley Orgánica 9/1992.

Junto a lo anterior, debe señalarse que el movimiento municipalista que se expresa con fuerza en este período encuentra una específica manifestación en el denominado «Grupo G-7», esto es, el lobby de las siete grandes ciudades españolas —Barcelona, Bilbao, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza— que ha empezado a funcionar de manera más estable. Naturalmente, la dimensión cualitativamente singular de la problemática de las grandes ciudades las coloca en directa competencia con la respectiva Comunidad Autónoma, algunas de cuyas competencias en muchas ocasiones son ejercidas de facto por las grandes ciudades, las cuales reclaman su atribución, reconocimiento legal y correspondiente financiación. La consideración de un eventual régimen especial para las grandes ciudades puede incluirse en el pacto municipal antes aludido, pero queda claro que también aquí habrá que contar con la intervención de las Comunidades Autónomas.

2. Legislación autonómica en materia de régimen local

En 1993 han sido aprobadas tres leyes que abordan desde una perspectiva general la regulación de aspectos fundamentales de la estructura territorial de la Administración local respectiva: la Ley de Andalucía 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la demarcación municipal de Andalucía; la Ley de Aragón 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón; y la Ley de La Rioja 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local. A ellas añadiremos luego la consideración de la Ley de las Islas Baleares 8/1993, de 1 de diciembre, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de régimen local. Aparte de regulaciones específicas propias, el rasgo común a las tres normas señaladas radica en el planteamiento de medidas para superar los déficits que derivan del inframunicipalismo y en el establecimiento de medidas para frenar la tendencia al incremento de la fragmentación municipal que se extiende por todas las Comunidades Autónomas. Las técnicas adoptadas son diversas y responden, entre

otros extremos, a las circunstancias específicas de la planta municipal existente en cada Comunidad Autónoma.

La Ley andaluza fija determinados límites geográficos y demográficos para que proceda la segregación de un núcleo respecto del municipio, al tiempo que prevé el establecimiento de unos niveles o *standarts* mínimos de prestación de los servicios públicos cuya consecución va a facilitar, además, la constitución de las diversas figuras asociativas y de cooperación que se regulan (*mancomunidades*, consorcios, convenios, etc, etc). Por su parte, la ley riojana opta por una solución extrema, consistente en reservar a la ley, incluso con quórum reforzado en algún caso, la adopción de las medidas relativas a todo tipo de alteraciones de términos municipales. Esta opción, como es evidente, tiene un marcado sentido restrictivo respecto del fenómeno segregacionista, al mismo tiempo que significa una disminución de las posibilidades de control jurisdiccional sobre este tipo de decisiones, aunque parece que estaría amparada por el art. 17.1, f) del Estatuto de Autonomía. Tanto la ley andaluza como la riojana prevén, además, una política de fomento de las tendencias asociativas o agregadoras en el ámbito municipal, aunque es de notar que ninguna de dichas leyes entra a considerar la figura de la comarca en este contexto de superación de déficits municipales, a pesar de estar prevista dicha institución comarcal en los Estatutos de Autonomía respectivos.

En contraste, en parte, con lo anterior, la Ley de Comarcalización de Aragón lleva a cabo una regulación general de la institución comarcal como Administración local territorial, aunque su efectiva implantación y concreción se hace depender de un ordenado proceso de delimitación y de creación, que debe hacerse mediante ley autonómica. Se sigue, en parte, el modelo de comarcalización no generalizada inmediatamente que figura, por ejemplo, en el Principado de Asturias, descartándose la solución catalana de organización comarcal necesaria y simultánea de todo el territorio. En cualquier caso, con esta ley se trata también de confirmar el nivel supramunicipal de actuación local, ya experimentado positivamente por vía del fomento de las *mancomunidades*, y suplir las deficiencias prestacionales de un nivel municipal debilitado —los pequeños municipios—, sin hacerle perder, no obstante, su valor democrático-representativo.

Una vez más se manifiesta en estas leyes cómo el sistema autonómico permite una diversidad de opciones en la estructuración de la Administración local acorde con las realidades diversas de cada Comunidad Autónoma: piénsese, por ejemplo, que en Aragón y en La Rioja, el 70% de los municipios no llegan a los 500 habitantes, mientras que en Andalucía sólo el 10% de sus municipios están en este nivel de población. Es claro que el municipio no puede significar o no se le puede exigir lo mismo en Andalucía que en Aragón, como también es claro que la comarca puede tener una función más clara en una Comunidad y no en otra.

3. La diversidad institucional del nivel intermedio

Confirmación de cuanto se acaba de decir en el epígrafe anterior nos la pro-

porciona la Ley de las Islas Baleares 8/1993, de 1 de diciembre, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de régimen local, que se sitúa dentro de una más vasta operación descentralizadora en favor de los Consejos Insulares (Ley 9/1993, de 1 de diciembre: información turística; Ley 12/1993, de 20 de diciembre: servicios sociales y asistencia social; Ley 13/1993, de 20 de diciembre: inspección técnica de vehículos). En efecto, la citada Ley 8/1993 atribuye a los Consejos Insulares como propias las competencias administrativas que ejercía la Comunidad Autónoma en intervención o tutela sobre los municipios: desde las autorizaciones para enajenación de patrimonio hasta la aprobación de los expedientes de municipalización de servicios con monopolio, desde el nombramiento de comisiones gestoras hasta la autorización para la concertación de préstamos y avales. Y entre todo ello, la aprobación de los expedientes de alteración de términos municipales en todas sus vertientes de incorporación, segregación y fusión de municipios.

Se produce, pues, según la Ley balear, una fuerte interiorización del régimen local por parte de los Consejos Insulares. Pues bien, resulta claro que, respecto de los Consejos Insulares, debe recordarse su peculiar configuración institucional a la vez como entidades locales y como instituciones propias de la Comunidad Autónoma, que están compuestas por los diputados insulares en el Parlamento autonómico: sin duda ello permite entender mejor que tengan atribuidas las mismas competencias sobre la estructura municipal que, por ejemplo, en La Rioja, están confiadas al legislador autonómico uniprovincial. Se trata, en definitiva, de insertar la definición del régimen estructural municipal en el ámbito político inmediatamente superior, otorgándole la máxima relevancia en este nivel.

A propósito de las instituciones insulares, entendidas también como «instituciones propias de la Comunidad autónoma», surge una vez más el tema de la singularidad institucional de determinados entes supramunicipales, singularidad que determina precisamente que la estructura general del gobierno local no pueda considerarse homogénea en todo el territorio del Estado. Así se pone de manifiesto también en las Islas Canarias, donde durante el año 1993 se consolida por diversos medios —incluida la previsión de mecanismos de financiación extraordinarios— la consideración especial de los Cabildos, que asumen el carácter de Administración ordinaria de la Comunidad Autónoma en la respectiva isla. Incluso en los trabajos parlamentarios preparatorios de la reforma del Estatuto se ha propuesto introducir la calificación de los cabildos como instituciones propias de la Comunidad Autónoma, a través de los cuales ésta ejerce sus poderes, igual que el Parlamento, el Gobierno y el Presidente.

Asimismo debe recordarse la peculiar naturaleza de los Territorios Históricos en el País Vasco: la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 1993 (Aranzadi 4497) ofrece la oportunidad de volver a insistir en que las Diputaciones Forales son instituciones propias de los Territorios Históricos sobre cuya organización éstos tienen competencias exclusivas, no siendo de aplicación la legislación de régimen local —como la propia LBRL admite— respecto a cues-

ciones tales como la calificación de determinados cargos directivos como de naturaleza política y no funcionarial.

4. La legislación sectorial autonómica y las competencias locales

Además de las leyes generales comentadas, cabe también reseñar aquí que las leyes sectoriales de las Comunidades Autónomas siguen incidiendo en el ámbito competencial de los entes locales, incidencia que no es siempre favorable a una mayor intervención local en los asuntos de su interés.

El equilibrio entre las exigencias competenciales y la efectiva capacidad de intervención de los municipios es realmente difícil. Así, por ejemplo, la Ley de Castilla y León 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, establece, por una parte, el silencio positivo en materia de licencias municipales de actividades, lo cual implica poner en un compromiso a muchos ayuntamientos, pero luego, las potestades de inspección y de sanción se configuran como concurrentes entre los ayuntamientos y la propia Comunidad Autónoma. En la Comunidad Valenciana, por su parte, atendiendo a la capacidad de gestión de diversos municipios, se procede, igual que en años anteriores, a delegar singularmente competencias autonómicas en materia de actividades clasificadas, aunque la Comunidad Autónoma se reserva la potestad de inspección; y es que, efectivamente, la atención a las condiciones singulares de cada situación permite actuar de forma diversificada y más ajustada para el eficaz ejercicio de las competencias.

Como operaciones más generales de distribución competencial, pueden destacarse, en primer lugar, las ya citadas leyes de las Islas Baleares 8, 9, 12 y 13/1993, de transferencia de competencias a los Consejos Insulares en varios sectores materiales (régimen local, servicios sociales, turismo, inspección técnica de vehículos), que en su conjunto representan un paso significativo en la consolidación de las instituciones insulares.

En un sentido opuesto, se transfieren competencias de las diputaciones provinciales hacia la Comunidad Autónoma en virtud de las Leyes de Aragón del Deporte —Ley 4/1993, de 16 de marzo— y de Carreteras —Ley 6/1993, de 5 de abril. Asimismo, igual proceso de centralización tiene lugar a través de las Leyes de Cataluña del sistema bibliotecario —Ley 4/1993, de 18 de marzo—, de Carreteras —Ley 7/1993, de 30 de septiembre—, de transferencia de las competencias de las diputaciones provinciales a la Generalidad de Cataluña en materia de juventud —Ley 11/1993, de 22 de octubre—; si bien debe señalarse la previsión en algunos casos de que las competencias transferidas a la Generalidad podrán luego ser delegadas a los consejos comarcales, como se ha hecho, por ejemplo, en materia de instalaciones juveniles. Sobre los consejos comarcales, por cierto, debe indicarse que no acaban de «despegar» después de seis años de funcionamiento, y a ello no es extraño el dato de que hasta ahora se han ido nutriendo en su mayor parte de competencias delegadas en lugar de competencias propias. La citada Ley del sistema bibliotecario, como en años anteriores la legislación sobre museos, entre otras, sí que otorga ya determinadas competencias propias a las comarcas.

5. Delimitación jurisprudencial de las relaciones entre Comunidades Autónomas y Administración local

En 1993 se han dictado varias sentencias que de una manera u otra inciden sobre las relaciones entre las Comunidades Autónomas y los entes locales, aunque se refieren a cuestiones diversas.

En primer lugar, debe señalarse la STC 33/1993, de 1 de febrero, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad y un conflicto de competencia acumulados relativos a la ley catalana 6/1989, de 25 de mayo y el correspondiente decreto de desarrollo 190/1989, de 1 de agosto, en la medida en que para la designación de los representantes de las corporaciones locales en las Cajas de Ahorros de las que son fundadoras se exige el voto favorable de los dos tercios del número de hecho de los miembros de la corporación, quórum reforzado que no está contemplado para esta cuestión en la Ley de Bases de Régimen Local. El Tribunal Constitucional entiende que es básico el régimen de mayorías establecido por la legislación estatal, el cual tiene carácter exclusivo y cerrado, de modo que las Comunidades Autónomas no pueden añadir otros supuestos distintos de acuerdos locales que requieran quórums reforzados, puesto que ello significaría introducir un régimen de democracia local fundado en el consenso y no en las mayorías, que es el modelo establecido por el legislador básico. Como consecuencia de esta sentencia, Cataluña ha dictado la Ley 13/1993, de 25 de noviembre, adecuando la anterior ley de Cajas de Ahorros impugnada a la doctrina constitucional; y lo mismo ha hecho la Comunidad Valenciana, que había regulado la cuestión en términos similares, y ha debido dictar la Ley 2/1993, de 6 de octubre, para modificar su Ley de Cajas de Ahorro 1/1990, de 22 de febrero.

En segundo lugar, deben reseñarse el conjunto de Sentencias del Tribunal Constitucional que se han pronunciado sobre las Leyes de Coordinación de Policías Locales dictadas por varias Comunidades Autónomas: STC 25/1993, de 21 de enero: Murcia; STC 49/1993, de 11 de febrero, Islas Baleares; STC 50/1993, de 11 de febrero, Principado de Asturias; STC 51/1993, de 11 de febrero, Extremadura; STC 81/1993, de 8 de marzo, Andalucía; 82/1993, de 8 de marzo, Comunidad Valenciana; 85/1993, de 8 de marzo, Cataluña; 86/1993, de 8 de marzo, Galicia. Del conjunto de pronunciamientos que, con matices distintos y sobre normas no siempre coincidentes, realizan las citadas sentencias, interesa destacar aquí la conclusión de que las Comunidades Autónomas, al ostentar únicamente competencias de coordinación sobre las policías locales, no pueden alterar la regulación contenida en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; lo cual implica que las Comunidades Autónomas no pueden crear cuerpos de policía supramunicipal, como tampoco regular la eventual prestación en común del servicio de policía local por varios municipios, esto es, la mancomunización del servicio.

La interpretación conjunta y sistemática de la LOFCS —delimitadora de competencias— y la Ley de Bases de Régimen Local que se desarrolla en las citadas sentencias constitucionales conduce a una conclusión ciertamente restric-

tiva, que no favorece para nada la consolidación de las Comunidades Autónomas en su papel de institución más próxima a las estructuras locales y por ello la mejor capacitada para conocer las necesidades de organizar los servicios locales a un nivel superior al municipio, en la línea ya comentada en otro lugar de superar las deficiencias prestacionales que derivan en muchos casos del inframunicipalismo y de la debilidad económica de los entes de base. El carácter bifronte del régimen local consagrado por una ya afirmada jurisprudencia constitucional se vuelve aquí, una vez más, en contra de los propio intereses locales, que están demandando mayor eficacia y calidad en la prestación de los servicios.

A pesar de ello, el Tribunal Constitucional admite otras técnicas de relación en materia de policías locales que pueden resultar de interés para la organización eficaz y coordinada de este servicio. Así, se permite la celebración de convenios de colaboración intermunicipal, la utilización por parte de la Comunidad Autónoma de la policía local para ejercer las funciones de policía autonómica —utilización de los servicios locales para el ejercicio de competencias autonómicas propias—, la transferencia o adscripción temporal de agentes a otra corporación local, etc.

En tercer lugar, debe señalarse la STC 331/1993, de 12 de noviembre, que resuelve el recurso interpuesto contra determinados preceptos de la Ley catalana 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña. De los varios extremos que en dicha sentencia se abordan, destaca, por un lado, la negación a la Comunidad Autónoma de la posibilidad de redistribuir entre las entidades locales, con criterios propios, los fondos estatales comprendidos en la participación de las entidades locales en los ingresos estatales y en las subvenciones estatales incondicionadas, con lo que se confirma la limitación de la interiorización de la financiación local por parte de las Comunidades Autónomas que ya había señalado el Tribunal Constitucional en ocasiones anteriores. Por otro lado, en cambio, se interpreta de forma amplia la capacidad de coordinación de la Comunidad Autónoma sobre las entidades locales, en el sentido de flexibilizar la reserva de ley contenida en el art. 59 LBRL para la creación de instrumentos de coordinación, entendiendo que dicha reserva se cumple con la disposición de la Ley autonómica que atribuye al Gobierno la fijación de los criterios de coordinación. En fin, se considera básico el plazo de quince días que establece la LBRL para que las Comunidades Autónomas efectúen el requerimiento potestativo previo a la impugnación de los acuerdos de los entes locales, plazo que la ley catalana había prolongado a dos meses.

En relación con la coordinación autonómica de la actuación de los entes locales puede señalarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1993 (Aranzadi 2673), que anula, en consonancia con anterior doctrina, el Decreto de la Generalidad de Cataluña aprobatorio del Plan Unico de Obras y Servicios de 1986, en el extremo en que fija con cargo a la Diputación provincial de Barcelona actuaciones por valor muy superior al consignado por dicha corporación en su presupuesto. La competencia autonómica de coordinación, recuerda el Tribunal Supremo, no puede desconocer que el principio de autonomía local exige una potestad presupuestaria propia.