

## LA ADMINISTRACION LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

*Tomàs Font i Llovet*

### La larga —y sinuosa— marcha hacia el Pacto Local

A medida que se consolida y estabiliza la organización y el reparto competencial en el sistema autonómico, aparece cada vez con mayor claridad el protagonismo de la Administración local como actor emergente que exige la definición de su papel en el conjunto del sistema.

Sin duda alguna, el hilo conductor que ha presidido la atención en la evolución del gobierno local durante el último año han sido las vicisitudes sufridas por el Pacto Local. Los “estados generales” de la Administración local española, si es que así puede hablarse, que tuvieron lugar en la Asamblea de la FEMP celebrada en la Coruña en noviembre de 1993, y que en su día fueron calificados como expresión de la “rebelión de la cenicienta”, generaron una dinámica diversificada en sus distintos frentes. Por una parte, las reclamaciones en materia financiera fueron conducidas hacia el ámbito del Ministerio de Economía y Hacienda, con el que se llegó al acuerdo de 1 de agosto de 1994 relativo a la participación en los ingresos del Estado para el quinquenio 1994-1998, y en el que además y sobre todo, se dejó cerrado el tema de la liquidación de 1993 y se obtuvo un importante anticipo de tesorería para el primer semestre de 1994.

Pero el frente más general es el que atañe a la nueva definición de las competencias municipales, nueva definición en la que se cifra la exigencia descentralizadora que debe implicar tanto a la Administración del Estado, a través del MAP, como a todas las Comunidades Autónomas, puesto que ellas son quienes detentan la mayor parte de las competencias reclamadas desde la organización municipalista.

Presentado por la FEMP, en el marco de las resoluciones de la Asamblea, un documento relativo a las competencias que podían ser objeto de traslado hacia las entidades locales, el Ministerio para las Administraciones públicas elaboró un “documento marco” o “documento base”, con fecha de marzo de 1994, con un detenido análisis de los sectores competenciales, las respectivas responsabilidades y los procedimientos a seguir para su descentralización. En síntesis, un primer paso bien construido en la línea de estructurar un grueso competencial significativo, que se centraba en las materias de deportes, educación, empleo, servicios sociales, urbanismo, cultura y consumo.

No obstante, el empuje municipalista que había estimulado la dinámica hacia el pacto local no ha dado una respuesta clara y decidida a la posición de la

Administración. Antes bien, han aflorado los contrastes de intereses entre ámbitos municipales de diversas dimensiones y, por supuesto, entre —y dentro de— los partidos con responsabilidades de gobierno a nivel estatal, autonómico y local. Así, se constituye la Federación de municipios rurales; se articula más sólidamente el movimiento de las grandes ciudades —que lleva incluso a la preparación de un anteproyecto—; el partido del gobierno elabora una nueva propuesta para el pacto local que incluye en primer lugar el reconocimiento a los municipios de competencias en las materias de justicia y seguridad; la Comisión Nacional de Administración local acuerda en octubre potenciar el pacto local con el objetivo de hacer frente a la problemática peculiar de las grandes aglomeraciones, etc. etc..

Tampoco ha habido, por su parte, una actitud claramente identificable por parte del conjunto de las Comunidades Autónomas, que son sin duda la más directamente concernidas por las reivindicaciones competenciales de la Administración local. Únicamente la dispersa legislación sectorial producida en cada Comunidad autónoma ha ido confirmando repetidamente que por regla general persiste el desconocimiento de las demandas municipalistas. Entre las varias excepciones que se pueden encontrar, tal vez quepa señalar la Ley de Cantabria que regula los usos del suelo en el medio rural, que incrementa el ámbito competencial de los municipios en materia urbanística,

En definitiva, se disgregan los impulsos —resuelta ya la demanda financiera— y se va llegando al convencimiento de que el gran acuerdo sobre el pacto local ya no es alcanzable antes de las elecciones locales de mayo de 1995.

No obstante, es de gran relieve recordar aquí que, paralelamente a la evolución señalada del debate sobre el pacto local que se desarrolla con toda su inmediatez en los foros municipalistas, también tiene lugar un reconocimiento político mucho más general de la necesidad de mantener el impulso por la conclusión del Pacto Local. Se trata del importante Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías, que tuvo lugar en el Senado los días 26, 27 y 28 de septiembre de 1994, al que asistieron e intervinieron los Presidentes de las Comunidades Autónomas. Si la intervención inicial del Presidente del Gobierno se centró en las cuestiones autonómicas y no hizo alusión alguna a la problemática específica de la Administración local, fueron los presidentes autonómicos, precisamente, quienes pusieron sobre el tapete los puntos clave que, desde diversas perspectivas, habían de vincular el debate autonómico con el estado del gobierno local: la descentralización autonómica, la Administración única, el principio de subsidiariedad, la financiación, el pacto local, etc.

Y, efectivamente, estas ideas fueron recogidas en la respuesta del presidente del Gobierno, quien propuso incluso que el propio Senado podía contribuir a impulsar una reflexión sobre las diversas realidades autonómicas y municipales que ofreciera soluciones flexibles y eficaces para hacer efectivo el principio de subsidiariedad, entendido también como válido en las relaciones entre las instituciones estatales y autonómicas y los entes locales, y para evitar un nuevo centralismo.

De resultas de todo ello, el Senado aprobó una moción por la que se insta al Gobierno a “promover la consecución de un pacto local por el que se establezca un programa de delegación de competencias a las entidades locales, de reforma de la Ley de Haciendas Locales, así como el establecimiento de mecanismos que potencien en dichas corporaciones la capacidad de decisión sobre la gestión de sus propios intereses”. Esta moción fue aprobada por 224 votos a favor, 15 en contra y seis abstenciones.

Por otra parte, no debe olvidarse que en el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía desarrollado a continuación de la Ley Orgánica 9/1992, a la hora de determinar las nuevas competencias de las Comunidades Autónomas se ha incluido en varios Estatutos la cláusula según la cual dicha ampliación competencial lo es “sin perjuicio del art. 140 de la Constitución”. Con ello, no sólo se pretende establecer un límite al ejercicio competencial por parte de las Comunidades Autónomas en base al respeto a la autonomía municipal, sino también resaltar la estrecha implicación existente entre el ordenamiento estatutario y el sistema local.

A pesar de todo ello, la línea de ubicación del tema local en los órganos centrales del Estado no ha encontrado la necesaria continuidad efectiva. Una vez más cabe aventurar que la Comisión Nacional de Administración local, tal vez a causa del rango de las representaciones que acoge, no está en condiciones de ejercer con plenitud el papel de lugar de encuentro político entre los tres niveles de la organización territorial del Estado.

### **Las necesarias relaciones entre las Comunidades Autónomas y la Administración local**

A pesar de la ausencia directa de las Comunidades Autónomas en el debate más inmediato acerca del pacto local, la realidad pone de relieve que es de todo punto imprescindible profundizar cuando menos en los mecanismos de **cooperación** entre las Administraciones autonómicas y los entes locales. En este sentido, es de destacar que durante el último año se ha mantenido la tendencia hacia una mayor responsabilización de las Comunidades Autónomas en la **financiación** local y en la cooperación económica con los entes locales, dando salida así a una larga reivindicación de las organizaciones municipalistas.

Concretamente, cabe señalar los siguientes ejemplos: Andalucía, Decreto 461/1994 de 7 de diciembre, de medidas extraordinarias para el saneamiento financiero de los ayuntamientos de Andalucía; Aragón, Ley 2/1994, de 23 de junio, reguladora del Fondo aragonés de participación municipal; Canarias, Ley 3/1994, de 3 de febrero, de Cooperación al saneamiento y mejora de las Haciendas municipales canarias; Cataluña, en la Ley de presupuestos para 1995, procede por fin a la dotación del Fondo de cooperación local, largamente reclamada por la oposición, aunque disminuye en conjunto el volumen de las transferencias de los presupuestos de la Comunidad Autónoma a las entidades locales; La Rioja tiende, aún sin formalizar, a la creación de un Fondo Municipal de Obras

y Servicios mediante una mayor objetivación y programación de las asignaciones económicas a los municipios; etc.

Otras expresiones de las relaciones de cooperación se encuentran en la creación del Consejo de Cooperación Municipal de la Región de Murcia y la similar creación del Consejo Municipal de Euskadi, o bien en la regulación, en Madrid, de la función de cooperación autonómica a la asistencia jurídica a los municipios.

Con todo, se trata de intervenciones que están lejos de una ordenación general y sistemática de esas relaciones, que sigue siendo necesaria en aquellas Comunidades Autónomas donde todavía no existe una legislación local propia, como es el caso de la falta de aprobación de la Ley Municipal de Euskadi, o en aquellos casos tan abundantes de canalización de la cooperación local a través de múltiples convenios singulares. Y lo mismo cabe decir respecto de las relaciones de **coordinación**, que aparecen en la legislación sectorial de forma articulada y asistemática. Entre las técnicas que rodean la función de coordinación puede destacarse, por todos, el ejemplo de la regulación en Asturias de las directrices de ordenación del territorio de la franja costera, que suponen un paso interesante en la línea de articular adecuadamente el ejercicio de las competencias urbanísticas municipales con las exigencias de la coordinación. Normas sectoriales de coordinación autonómica las encontramos, respecto de las policías locales, en Cantabria, Asturias, País Vasco, etc.

También en relación con estas cuestiones, hay que reseñar aquí la *STC 36/1994, de 10 de febrero*, relativa a la Ley de Murcia de protección y armonización de usos del Mar Menor, que es interesante por varios conceptos —deslinde entre diversos títulos: ordenación del territorio, dominio público, medio ambiente— pero que, en lo que atañe más directamente al régimen local, confirma la anterior doctrina del Tribunal según la cual la atribución a las Comunidades Autónomas de la facultad de suspender la eficacia de licencias municipales no vulnera la autonomía local en tanto aquella suspensión se conciba como medida cautelar para la protección de las competencias propias de la Comunidad Autónoma y no como instrumento administrativo de control de legalidad.

En un contexto más general, debe señalarse que la nueva regulación de la peculiar actividad de control de legalidad sobre los entes locales que desarrolla el Tribunal Administrativo de Navarra, conceptualizado como órgano de la Comunidad Foral, en la línea de diseñar una alzada potestativa previa al recurso contencioso-administrativo. Por último, no pasa desapercibida la configuración del recién creado Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana como órgano consultivo supremo no sólo del Gobierno valenciano y de su administración, sino también “en su caso, de las administraciones locales radicadas en su territorio”.

### **La incidencia en la estructura de la Administración local**

Las Comunidades Autónomas continúan siendo responsables en buena medida de la situación de la estructura organizativa del sistema local. Se mantiene

en este sentido la tónica de tímida contención a una mayor fragmentación del mapa municipal, aunque lo cierto es que con posterioridad a la aprobación de la LBRL en 1985 se han creado en España 44 nuevos municipios, siempre por segregación, mientras que se han registrado únicamente 2 supresiones por fusión. En el último año, a parte de la creación de un nuevo municipio en Andalucía, incluso ha sido preciso acudir a una ley autonómica para la creación de un nuevo municipio ante la imposibilidad de cumplir los requisitos para su aprobación en vía administrativa (Ley Cataluña 1/1994, de 22 de febrero, de creación del municipio de Badía por segregación de parte de los términos municipales de Barberá del Vallés y Cerdanyola del Vallés). Por su parte, las Cortes Valencianas han debido ejercer la iniciativa legislativa para que las Cortes Generales aprueben por Ley orgánica el cambio de un municipio de una circunscripción provincial a otra.

Alguna legislación autonómica ha empezado a señalar límites más precisos a las segregaciones municipales, y también a dotar de una mejor regulación la estructura jurídico-política interna de los municipios con varios núcleos de población —por ejemplo, la Ley de entidades locales menores de Cantabria de 1994—, lo que es un paso imprescindible para revitalizar y consolidar la identidad de las diversas colectividades que se mantienen dentro del municipio y para disminuir los efectos negativos de un eventual movimiento de agregación. Lo que sí ha alcanzado a ser una tendencia clara es la iniciada hace ya algunos años en orden a estimular con mayor decisión la creación de mancomunidades para la prestación de los servicios municipales. Debe indicarse que se han creado cerca de cincuenta nuevas mancomunidades en 1994, con lo que se llega a un total de casi 800, y se confirma su proyección en servicios públicos esenciales claves para el ciudadano y para la economía local, tales como la recogida y tratamiento de residuos, el abastecimiento de agua, los servicios sociales, etc.

Junto a ello, también conviene recordar aquellas iniciativas tendentes al desarrollo de las instancias intermedias del sistema local de acuerdo con las nuevas exigencias derivadas de los marcos estatutarios y de las respectivas legislaciones autonómicas. En este sentido, ha continuado durante el último año el reconocimiento de nuevas competencias a las comarcas catalanas, pero ciertamente siguen siendo muy escasas, poco significativas y atribuidas en su mayor parte en régimen de delegación; al mismo tiempo, va teniendo lugar la consiguiente redistribución de algunas competencias de las Diputaciones provinciales, como servicios sociales, carreteras, algunos museos, etc., competencias que en ocasiones no revierten en favor de la nueva instancia local sino que se centralizan hacia la Administración autonómica.

Mayor realce hay que reconocer, en cambio, a la legislación de las Islas Baleares, que sigue el proceso de descentralización en favor de los Consells Insulars, aunque con el grave problema de su financiación, que no encaja fácilmente en el régimen general estatal, al igual que sucede con las comarcas catalanas; y sobre todo, debe considerarse la situación de las Islas Canarias, donde los Cabildos siguen recibiendo consistentes traspasos de servicios y medios en sus ámbitos competenciales propios, pero en medio de graves polémicas por la competencias

de mayor entidad —urbanismo, obras públicas— y por la financiación. El proceso de reforma del Estatuto de Autonomía que se ha iniciado en Canarias incluye precisamente como uno de los temas centrales la redefinición de la configuración institucional de los Cabildos.

En fin, también es de señalar que sigue apareciendo sin resolver la vasta problemática ligada al carácter uniprovincial de varias Comunidades Autónomas, tanto desde el punto de vista de su financiación como desde el punto de vista de la continuidad de diversos servicios de origen provincial, que por incapacidad autonómica pueden retrocederse incluso al Estado (p. ej., carreteras y hospitales provinciales en Asturias). La desaparición fáctica del ente provincial sustantivado como tal no ha contado todavía con las soluciones adecuadas.