

# LA ADMINISTRACION LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Tomàs Font i Llovet

## El marco político e institucional

No cabe ninguna duda que el dato que marca sensiblemente el año 1995 es la celebración de las elecciones municipales que han tenido lugar, junto a las autonómicas, el 28 de mayo. En ellas se ha producido el mayor grado de participación conseguido en todas las elecciones locales (70%), y se ha producido, igual que en las autonómicas, un amplio avance del PP, que obtiene el 35,2% de los votos y el 37,7% de los concejales, mientras que el PSOE baja al 30,8% de votos y al 32,3% de concejales. De resultas de ello, el PP obtiene la alcaldía en más de 3.600 municipios, entre ellos casi todas las capitales de provincia; el PSOE, sobrepasa las 2.500 alcaldías, en su gran parte en municipios de entre 5.000 y 50.000 habitantes; y los partidos nacionalistas obtienen buenos resultados en sus respectivos territorios.

A la vista de este contexto, resulta significativa la celebración de la Asamblea de la FEMP a finales de 1995, que elige como presidenta a la alcaldesa de Valencia, Rita Barberá. Desde el primer momento, tanto en sus discursos como en las resoluciones adoptadas por la Asamblea, aparece con claridad la voluntad del movimiento municipalista de no retroceder en sus demandas frente al Estado y frente a las Comunidades Autónomas, a pesar de la coincidencia política recién establecida en muchas de ellas. Se retoma así la idea de la necesidad de profundizar en la dinámica del *Pacto Local*, lema al que se acude tanto desde las instancias municipalistas como desde el Gobierno estatal y desde los nuevos Gobiernos de las Comunidades Autónomas. En los discursos de investidura de sus presidentes ha sido habitual la apelación a la descentralización de la Administración autonómica en favor de los niveles locales y a la conclusión de un acuerdo que potencie las competencias y la financiación de las corporaciones locales.

## La estructura del sistema local y la descentralización de las Comunidades Autónomas

Una vez más hay que señalar la capacidad de intervención que tienen las Comunidades Autónomas en la redefinición de las estructuras locales y el hecho de que no acaban de intervenir de forma decidida en la consolidación de niveles propios, normalmente de carácter intermedio, que refuerzen el sistema municipal respectivo. Porque debe tenerse presente que continúa el proceso de fragmentación municipal, con la creación de 8 nuevos municipios en 1995, dos de ellos en Andalucía, uno en ejecución de una sentencia.

También es cierto que en otras Comunidades Autónomas se ha frenado el fenómeno segregacionista, o se han efectuado intervenciones que aseguren la representación de los pequeños núcleos de población (por ejemplo, respecto de las entidades locales menores, o la regulación del concejo abierto, en la Ley 10/1995 de La Rioja y en la correspondiente Norma Foral de Guipuzkoa, respectivamente). Y ni siquiera con este tipo de medidas se resuelven los problemas del inframunicipalismo. Este año se han puesto de manifiesto las dificultades del sistema electoral, que han originado la necesidad de celebrar nuevas elecciones parciales para varios concejos en Navarra, por falta de cobertura de todos los puestos.

El proceso de *comarcalización* en Cataluña no ha conseguido consolidar a los nuevos organismos como piezas de renovación de la estructura local y de verdadero apoyo eficaz a las insuficiencias derivadas del inframunicipalismo. Los elecciones locales, que han afectado también a los consejos comarcales, lejos de aportar mayor vitalidad a esta instancia intermedia han propiciado que saliera a la luz una serie de situaciones conflictivas, relacionadas con la derivación de fondos públicos, que sin duda se han visto favorecidas por el papel de meros repartidores de subvenciones de la Comunidad Autónoma o de las Diputaciones que en buena parte desempeñan los consejos comarcales. La ausencia de competencias propias de cierto relieve, la concurrencia con las subsistentes diputaciones provinciales, la debilidad de los mecanismos de control político en un ente de segundo grado, etc., constituyen un conjunto de factores que han confluído en reabrir el problema comarcal y en poner de manifiesto, en definitiva, la fragilidad del sistema de organización territorial de Cataluña y la necesidad de su reordenación.

Por otra parte, en otras Comunidades Autónomas se han dado algunos pasos más en su respectivo trayecto hacia la comarcalización. Como más significativo cabe destacar el caso de Aragón, donde se ha iniciado ya el proceso de consulta tendente hacia la delimitación de 33 comarcas.

En cambio, sí que sigue siendo significativo el incremento constante de *mancomunidades* voluntarias, alentadas por diversas políticas autonómicas de estímulo y fomento. Los datos indican que hay 28 nuevas mancomunidades desde 1994, con 142 nuevos municipios mancomunados. En total, el 65% de los municipios españoles (5291) están mancomunados en un conjunto de 807 mancomunidades, y de ellas, casi 400 son plurifuncionales. Ello hace pensar si tal vez el auge de la mancomunidad como figura más flexible cabe plantearse como un impedimento para una mayor y más efectiva implantación de la comarca como ente de apoyo supramunicipal.

En relación con la figura de las mancomunidades, puede indicarse la STS 2 de noviembre de 1995, 3-4, ar. 8445, en la que no se admite la mancomunidad entre municipios de diversas Comunidades Autónomas: se trataba del supuesto de Villaverde de Trucíos, que es un enclave. A propósito de este enclave, también debe recordarse la STC 101/1995, de 22 de junio, que en un conflicto de competencias entre la Diputación regional de Cantabria y el País Vasco declara la incompetencia de éste para intervenir respecto de los servicios de competencia local del municipio cántabro enclavado en su territorio. En relación con el tema de los enclaves territoriales, debe señalarse el informe elaborado por una ponencia de estudio creada específicamente en el seno de la Comisión General de las Comuni-

dades Autónomas del Senado, en la que se aportan una serie de recomendaciones respecto de los casos más conflictivos, en especial sobre el Condado de Treviño.

Por lo que se refiere a los *Consejos insulares de Baleares*, cabe destacar la Ley 8/1995, de 30 de marzo, que les atribuye competencias ejecutivas y de gestión en materia de parques acuáticos y actividades clasificadas, regulando el procedimiento sancionador y las infracciones, a pesar de que se discute la legitimidad de esta operación, puesto que la Comunidad Autónoma sólo ostenta competencias ejecutivas en la materia. Cada Consejo insular ha articulado el ejercicio de la competencia transferida según su propia capacidad de autoorganización, a través de sus órganos propios o creando una comisión insular de actividades clasificadas. La ley de transferencia prevé la delegación a los ayuntamientos de la facultad de emisión de informes y calificaciones previas.

Respecto de los *Cabildos canarios*, deben señalarse los traspasos de medios en materia de infraestructura rural y de aguas, lo que ha permitido poner en funcionamiento efectivo los Consejos Insulares de Aguas (organismos autónomos dependientes de los cabildos, que actúan como organismos de cuenca).

En cuanto a las intervenciones en los ámbitos metropolitanos, el *Area metropolitana Valencia* cuenta con su nueva Ley 4/1995, de 16 de marzo. En ella se equilibra la representación de todos los municipios con el reflejo de la composición política de los mismos (antes había un representante de cada municipio) y se procede a la creación del cargo de gerente. En cambio, tiene lugar una reducción de competencias propias en ámbitos relevantes: saneamiento aguas, urbanismo, etc. Por otra parte, se ajusta la legislación anterior a la Ley de Haciendas Locales y se determinan de nuevo los recursos de la entidad metropolitana.

Por lo que atañe las *Diputaciones*, puede decirse que se hace visible una cierta revalorización política de la funcionalidad de las mismas, p. ej., en la dinámica de la FEMP (resoluciones de la asamblea, constitución de la Comisión correspondiente con carácter estable, la primera desde la sexta asamblea). En los programas de los nuevos gobiernos autonómicos se introducen referencias a la descentralización en favor de las diputaciones: así, por ejemplo, en Aragón, junto al proceso de comarcalización, se contempla la necesidad de clarificar el papel de las Diputaciones y en Castilla y León, se proclama el fortalecimiento de las entidades locales mediante transferencias y delegaciones.

En otro orden de cosas, dentro de la deseable modulación de la uniformidad del régimen local, puede traerse el ejemplo de Canarias, cuya Ley 7/1995, de ordenación del Turismo, prevé que el Gobierno elabore un proyecto de ley del estatuto especial para los municipios turísticos.

Pero lo más relevante en este aspecto es sin duda alguna la aprobación de los Estatutos de Autonomía de *Ceuta y Melilla*, y el consiguiente inicio del proceso de acuerdos de traspasos de servicios, incluido un acuerdo sobre "subvención institucional" para órganos de autogobierno. Destacan por su cuantía y por el número de funcionarios transferidos, las materias de Patrimonio arquitectónico, control de calidad de la edificación y vivienda, carreteras, ordenación del territorio y medio ambiente.

Al margen de lo anterior, y como consideración de carácter más general, debe destacarse en 1995 la conexión entre la dinámica de los trasposos de competencias hacia las Comunidades Autónomas y las exigencias de una ulterior *descentralización* hacia las instancias locales. Si normalmente es difícil insertar esa segunda exigencia en el momento político de fortalecimiento de la Administración autonómica con la recepción de nuevos trasposos, es significativo que en el *País Vasco*, comunidad plenamente consolidada en lo institucional y en lo competencial, se afronta nuevamente esta necesidad descentralizadora, y ello precisamente con motivo del Informe al Parlamento sobre las transferencias pendientes, donde se hace ya un llamamiento a la racionalización de la Administración autonómica ante un futuro incremento competencial. Incremento que debe equilibrarse con la descentralización en favor de los Territorios históricos y los municipios, en aplicación del principio de subsidiariedad, el cual debe convertirse en el "eje de la configuración del entramado institucional vasco en cuanto a la prestación de los distintos servicios públicos".

En consonancia con la anterior, el programa de modernización y reforma administrativa del Gobierno vasco incluye una serie de medidas de reorganización de la administración periférica de la Comunidad Autónoma y la reubicación de determinados servicios en las Diputaciones forales o en los ayuntamientos, y así se prevé ya en la Ley de presupuestos para 1996.

También en otras Comunidades Autónomas se han producido iniciativas sensibles a la necesaria descentralización competencial hacia los entes locales. Por ejemplo, la Junta General del Principado de Asturias adopta la resolución 48/4, de 24 de noviembre de 1995, en la que se acuerda retomar los estudios encaminados hacia la reforma global del Estatuto de Autonomía y simultáneamente instar al Gobierno a que elabore un estudio-propuesta de delegación de competencias a los Concejos o municipios asturianos, todo ello dentro del espíritu del pacto local y con participación de todas las Administraciones territoriales y de la FEMP. En Galicia, según se dirá, se han delegado competencias a los ayuntamiento en materia de planificación urbanística.

En definitiva, el tema de la descentralización interna de las Comunidades Autónomas está apareciendo como uno de los grandes retos que habrá que afrontar en los próximos años, con grandes dosis de realismo y voluntad de huir de toda simplificación y solución uniformista.

### **Novedades legislativas y competencias locales**

La circunstancia de tratarse de un año electoral podía hacer pensar en una disminución de la actividad legislativa de los Parlamentos autonómicos. Pero tanto a nivel estatal, donde la actividad legislativa ha sido intensa hasta el final anticipado de la legislatura, como a nivel autonómico, se han producido novedades legislativas de interés.

### *Legislación estatal*

Por lo que se refiere a la legislación estatal, con carácter general señalemos, en primer lugar, la modificación del art. 70.2 de la LBRL, referente a la publicación de planes urbanísticos, así como las modificaciones dirigidas a efectuar una vasta operación de modernización del padrón de habitantes.

Asimismo, a la nueva Ley de Contratos de las Administraciones públicas se le imputa una falta de consideración específica de las circunstancias peculiares de la Administración local. Por su parte, tanto la Ley del Cable como la de la Televisión local por ondas han abierto una enorme abanico de problemas no sólo desde el punto de vista de las competencias locales, sino respecto de la organización y prestación de servicios locales, la libre concurrencia, etc.

Ya al final de la legislatura, casi in extremis, se ha aprobado la Ley de ordenación del comercio minorista, acompañada de su más que curiosa Ley orgánica complementaria. La posición de los municipios no queda nada bien delimitada, sino que más bien se concentra toda eventual competencia descentralizada en manos de las Comunidades Autónomas.

### *Legislación de las Comunidades Autónomas*

En cuanto a la legislación de las Comunidades Autónomas, y limitándonos a una estricta selección, hay que mencionar, en primer lugar, la referente a la materia del *urbanismo*. Señaladamente, la Ley de la Comunidad de *Madrid* 9/1995, de 28 de marzo, de política territorial del suelo, que se inserta en el marco del debate actual acerca de la eventual liberalización de la función urbanística frente al refuerzo de la función social de la propiedad del suelo y del urbanismo como responsabilidad pública. Por su parte, *Navarra* ha desarrollado reglamentariamente su Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Desde el punto de vista competencial, debe destacarse la Ley de *Galicia* 7/1995, de 29 de junio, de delegación y distribución de competencias en materia de urbanismo. La misma delega en los municipios la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento que correspondían a la Comunidad Autónoma, quien interviene ahora previamente a la aprobación a través de un informe preceptivo que debe ser además favorable. Dicho informe debe referirse sólo a aspectos concretos, y se entiende emitido en sentido favorable por inactividad de la Administración autonómica durante tres meses. La exposición de motivos es significativa de la opción política a que obedece la nueva regulación, apelando a los principios institucionales del urbanismo que cada vez lo sitúan con más fuerza en el seno de los municipios, así como al principio de subsidiariedad y a traslación al ámbito local de la concepción de una Administración que evite duplicidades, esto es, la Administración única.

Por su parte, La Comunidad Foral de *Navarra* ha desapoderado transitoriamente al Ayuntamiento de Pamplona de sus competencias urbanísticas, al amparo de la disposición transitoria séptima del Decreto legislativo 1/1992, por ser Ayuntamiento de más de cincuenta mil habitantes y no haber adaptado su planeamiento

a la ley de 1990. Alegada por el ayuntamiento la vulneración de la autonomía local ante el TSJ de Navarra, éste ha denegado por dos veces la suspensión cautelar del Decreto foral, a la espera de la resolución sobre el fondo.

En *Baleares* se ha aprobado el Plan Sectorial de Ordenación de la Oferta turística de la isla de Mallorca, plan director sectorial de ordenación del territorio, que incide notablemente en lo urbanístico al establecer criterios de ordenación urbanística, condiciones de ofertas de alojamiento y características básicas de las edificaciones destinadas a uso turístico o residencial. Una parecida dinámica es la que se abre en las *Islas Canarias* con la aprobación de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo, que también incide notablemente en la planificación urbanística y prevé de forma expresa la necesaria modificación de la legislación reguladora de los Planes Insulares de Ordenación.

Conviene señalar que, por su parte, la Asamblea de la FEMP ha instado también a las Comunidades Autónomas para que procedan a atribuir mayores competencias a los municipios en la aprobación de los planes urbanísticos, así como a agilizar los procedimientos, especialmente para la aprobación de los Proyectos de urbanización, por la trascendencia que tienen de cara a la contratación de obras.

Otro campo material a reseñar es el relativo al *Medio ambiente*. Aquí debe recordarse, en primer lugar, la ya citada legislación de Baleares, de transferencia a los consejos insulares de competencias en materia de actividades clasificadas, que contempla además la posible delegación de determinadas facultades en los ayuntamientos. En segundo lugar, varias Comunidades Autónomas han dictado leyes referentes a la protección del medio natural y de los espacios forestales (La Rioja, Madrid, Cataluña), pero la tónica general es que no se otorga un excesivo protagonismo a las entidades locales, sino que las competencias más significativas se reservan por completo en manos de la propia Administración autonómica.

## Comunidades Autónomas y financiación local

El cambio político que se ha producido en el mundo municipal ha levantado por un tiempo el lema de la "deuda heredada", cuyas cifras, no obstante, se han ido matizando. Lo que sí es cierto, en lo que aquí interesa, es que la precaria situación financiera en que se encuentran muchas corporaciones locales debe ser objeto de atención por parte de las Comunidades Autónomas y no únicamente del Estado. En este sentido, pueden seleccionarse algunos datos de este año.

En primer lugar, la Ley Foral 2/1995, de Haciendas locales de Navarra, que se ajusta al modelo de la LHL 1988, así como a la Ley Foral de Administración local de 1990. Destaca la configuración del Fondo de las Haciendas Locales, cuya cuantificación y distribución se debe fijar en las leyes anuales de Presupuestos, pero con la singularidad de que al iniciar cada legislatura o mandato municipal debe establecerse en una ley específica la cuantía del Fondo para los cuatro años del mandato. Esta Ley se verá afectada, naturalmente, por la STC relativa a las tasas y precios públicos.

En segundo lugar, la Ley de Castilla-La Mancha 7/1995, de 21 de diciembre,

que modifica la Ley de entidades locales de 1991 en el sentido de aumentar el porcentaje de fondos no específicos que el Plan regional de cooperación municipal va a destinar a los municipios, estableciendo varios criterios y niveles de reparto según elementos objetivos.

En fin, en Canarias se aprueba una proposición no de ley instando al Gobierno a elaborar una Ley de Cooperación Local que incluya un fondo permanente de cooperación. Y en Cantabria se acepta por el Gobierno una propuesta en el mismo sentido de crear un Fondo de cooperación municipal.

En cierta medida, con estas propuestas se viene a coincidir con las conclusiones de la Asamblea de la FEMP, en las que se demanda a las Comunidades Autónomas la creación de fondos de cooperación local no finalistas, así como la fijación de criterios que garanticen la continuidad y objetividad de los mismos.

### La Administración local y la Cámara de representación territorial

Dentro de la dinámica dirigida a integrar en el debate político al Senado, como Cámara de representación territorial, cabe reseñar la actuación de la Ponencia constituida en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, en ejecución de la Moción aprobada en el Debate sobre el Estado de las Autonomías de 28 de septiembre de 1994, por la que se acuerda que "la Comisión General de las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta de modo particular la opinión de los representantes españoles, tanto de las Comunidades Autónomas como de los entes locales, en el Comité de las Regiones, contribuya a definir criterios sobre el papel y las funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión europea".

El Informe de la ponencia, publicado en el BOCG, Senado, de 21 de diciembre de 1995, da cuenta panorámica, entre otros extremos, de la actuación de los organismos europeos, tanto de los integrados en la Unión como los que no lo están, relacionados con la posición de los entes regionales y locales. De todo ello destacan, en primer lugar, diversas resoluciones del Parlamento Europeo, y la primera resolución de la Conferencia Parlamento Europeo-Poderes locales de la Comunidad, celebrada en 1994, resolución que se centra en el valor que debe otorgarse al principio de subsidiariedad y en las reformas que necesita el Comité de las Regiones, llegándose a indicar la conveniencia de que una *futura Constitución europea incluya la garantía de la autonomía local y los principios fundamentales de la "Carta Europea de la Autonomía local"*.

Por otro lado, el Informe de la Ponencia alude también a los Dictámenes del Comité de las Regiones de 20 y 21 de abril de 1995, relativos a la Revisión del Tratado de la Unión Europea y a la aplicación del principio de subsidiariedad. Sus principales contenidos sobre la revisión del art. 3B del Tratado para que incluya a los entes regionales y locales en la formulación del principio de subsidiariedad, así como para atribuir legitimación al Comité ante el Tribunal de Justicia para recurrir las vulneraciones del art. 3B, no han sido atendidos, como se sabe, en el posterior Informe del Grupo de Reflexión sobre la Conferencia Intergubernamental aprobado en Barcelona en diciembre de 1995.

En cualquier caso, de las conclusiones a que llega la Ponencia de la Comisión general de Comunidades Autónomas conviene destacar, por una parte, que insisten en la necesidad de reforzar el papel del Comité de las Regiones y en atribuir a España un protagonismo especial en ello; pero por otra parte, el planteamiento general de dichas conclusiones contempla casi exclusivamente el papel de las Comunidades Autónomas en los procedimientos comunitarios, sin que se aluda significativamente a los demás entes territoriales, esto es, las Administraciones locales, según reclamaba la resolución de la Comisión general de Comunidades Autónomas.

En su conjunto, cabe valorar la actividad de esta Ponencia como un primer experimento que, si bien no aporta grandes novedades en cuanto a formulación de indicaciones a seguir en el desarrollo de las relaciones entre las administraciones territoriales españolas y la Unión europea, lo cierto es que ha sentado ya un precedente interesante respecto de los mecanismos útiles para incrementar la "vocación" territorial del Senado, y precisamente con ocasión de incardinar la estructura territorial del Estado en la dinámica europea.