

PRIMER BORRADOR DEL LIBRO BLANCO PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA

[Art. 2º, apartado segundo, de la Orden APU/2648/2004, de 27 de julio (BOE del 4 de agosto)]

MADRID, 10 DE ENERO DE 2005

PRESENTACIÓN.....	p. 4
I. EL MARCO CONSTITUCIONAL.....	p. 15
<i>UNA AUTONOMÍA LOCAL POLÍTICA EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN</i>	
1. La garantía constitucional de la autonomía local	
1.1 El núcleo constitucionalmente indisponible de la autonomía local	
1.2 La protección constitucional frente a intromisiones en el ámbito de competencias legalmente asignado	
2. El desarrollo normativo del régimen local. La función del legislador básico	
3. La dimensión financiera de la autonomía local	
3.1 La garantía constitucional de la suficiencia financiera	
3.2 La autonomía financiera local en la vertiente de los ingresos	
3.3 La autonomía financiera local en la vertiente del gasto	
II.- EL MARCO EUROPEO DE LA REFORMA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ESPAÑA.....	p. 25
<i>UNOS GOBIERNOS LOCALES BASADOS EN EL ACERVO EUROPEO SOBRE LA AUTONOMÍA LOCAL</i>	
1. LAS COMPETENCIAS Y SERVICIOS DE LAS ENTIDADES LOCALES Y LAS FORMAS DE GESTIÓN DE ÉSTOS.....	p. 33
<i>UN SISTEMA COMPETENCIAL FUERTE, BASADO EN LA AUTONOMÍA Y LA PROXIMIDAD</i>	
1.1. CRITERIOS Y PRINCIPIOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE COMPETENCIAS LOCALES	
1.1.1. El principio de autonomía local y su contenido competencial	
1.1.2. Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad	
1.1.3. La incorporación del principio de suficiencia financiera	
1.1.4. Las competencias locales se definen en base a potestades públicas	
1.1.5. La naturaleza política del gobierno local también se proyecta en la naturaleza de sus competencias	
1.1.6. El contexto y los retos del gobierno local contemporáneo: actualidad de la descentralización en la sociedad global	
1.2. LAS COMPETENCIAS LOCALES EN EL ORDENAMIENTO VIGENTE	
1.2.1. Principales características	
1.2.2. El modelo competencial (arts. 2.1 y 25.2)	
1.2.3. Los servicios mínimos (artículo 26)	
1.2.4. Servicios esenciales reservados a los entes locales (86.3)	
1.2.5. <i>La capacidad general de iniciativa y de prestación de servicios complementarios</i>	
1.2.6. Las competencias locales vigentes no alcanzan un grado satisfactorio de descentralización	
1.2.7. Los ayuntamientos se sienten faltos de resortes competenciales para afrontar con eficacia los principales problemas urbanos	
1.3. LEGISLADOR ESTATAL Y LEGISLADOR AUTONÓMICO EN LA DETERMINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS LOCALES	

1.4. PROPUESTAS PARA DEFINIR EL RÉGIMEN BÁSICO DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

- 1.4.1. Principios y criterios que deben regir el modelo competencial**
- 1.4.2. Las potestades y las competencias locales**
- 1.4.3. Garantía de un mínimo de competencias municipales**
- 1.4.4. Determinación de los ámbitos de interés local**
- 1.4.5. Servicios cuyo acceso universal constituye responsabilidad de las administraciones locales**
- 1.4.6. Cláusula de competencia general**
- 1.4.7. Garantías de suficiencia financiera para el ejercicio de las competencias**

1.5. PROPUESTAS PARA DEFINIR LOS ÁMBITOS EN QUE DEBEN ATRIBUIRSE COMPETENCIAS A LOS MUNICIPIOS

- 1.5.1. Seguridad ciudadana.**
- 1.5.2. Circulación de vehículos y servicios de movilidad**
- 1.5.3. Protección civil y prevención y extinción de incendios.**
- 1.5.4. Urbanismo y ordenación del territorio y espacios públicos**
- 1.5.5. Vivienda**
- 1.5.6. Medio ambiente**
- 1.5.7. Agua**
- 1.5.8. Energía**
- 1.5.9. Telecomunicaciones y sociedad de la información**
- 1.5.10. Limpieza y residuos**
- 1.5.11. Salud pública**
- 1.5.12. Cementerios y servicios funerarios**
- 1.5.13. Asistencia sanitaria**
- 1.5.14. Servicios para la integración y la cohesión social**
- 1.5.15. Deportes y ocio**
- 1.5.16. Cultura**
- 1.5.17. Educación**
- 1.5.18. Ordenación y promoción de la actividad económica**
- 1.5.19. Colaboración con la administración de justicia**
- 1.5.20. Consideraciones finales**

1.6. LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

- 1.6.1. Competencias de cooperación y colaboración con los municipios**
- 1.6.2. Competencias de suplencia de las municipales**
- 1.6.3. Competencias para establecer infraestructuras y servicios de carácter supramunicipal.**
- 1.6.4. Competencias de ordenación, promoción y gestión de intereses provinciales**

1.7. FORMAS DE GESTIÓN DE SERVICIOS Y DEMÁS FUNCIONES LOCALES

2. LAS ESTRUCTURAS TERRITORIALES DE GOBIERNO LOCAL.....p. 76 ***UNAS ESTRUCTURAS LOCALES SÓLIDAS Y PERTINENTES***

2.1. EL SISTEMA LOCAL ESPAÑOL

2.2. LA PROVINCIA EN LA CONSTITUCIÓN Y EN EL RÉGIMEN LOCAL.

2.2.1. Administraciones locales de segundo nivel en Europa.

- 2.2.2. Las diputaciones y las CCAA
 - 2.2.3. Las diputaciones y el sistema local en un horizonte de promoción del gobierno local
 - 2.2.4. ¿Como tienen que trabajar las nuevas diputaciones?
 - 2.2.5. Organización y funcionamiento.
 - 2.2.6. Las diputaciones (y otros entes similares) y sus instrumentos de cooperación para la planificación y ejecución de obras, infraestructuras, equipamientos y servicios locales.
 - 2.3. EL SISTEMA LOCAL Y LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL
 - 2.3.1. Hacia un asociacionismo municipal más racional
 - 2.3.2. Las áreas metropolitanas y su futuro: los convenios metropolitanos
 - 2.4. LOS RÉGIMENES ESPECIALES DE MADRID Y BARCELONA
- 3. LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES Y EL ESTATUTO DE LOS ELECTOS.....p. 95**
- A) UN GOBIERNO LOCAL ÁGIL, EFICAZ, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO*
- 3.1. Un modelo de gobierno local para unas entidades locales fuertes
 - 3.2. Los regímenes organizativos locales
 - 3.3. Funcionamiento de las entidades locales
 - 3.4. El sistema electoral local
- B) UN ESTATUTO DIGNO Y EXIGENTE PARA LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA DE LOS ELECTOS LOCALES*
- 4. EL ESTATUTO DEL VECINO.....p. 110**
- UNA CIUDADANÍA LOCAL UNIVERSAL, IMPLICADA E INTEGRADA*
- 4.1. Voto Extranjero
 - 4.2. Derecho de información y Participación
 - 4.3. Consulta popular
 - 4.4. Iniciativa popular
- 5. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.....p.117**
- UN AMPLIO DESARROLLO DE LOS PRINCIPIOS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTALES*
- 6. LOS EMPLEADOS PÚBLICOS LOCALES.....p.120**
- UN EMPLEO PÚBLICO LOCAL DE CALIDAD, CON PERSPECTIVAS DE CARRERA Y DE MOVILIDAD*
- 7. LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES.....p. 130**
- UNA GESTIÓN TRANSPARENTE Y EFICIENTE DEL PATRIMONIO LOCAL*
- 8. LA COOPERACIÓN LOCAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL....p. 132**
- UN MARCO ADECUADO PARA UNAS ENTIDADES LOCALES COOPERATIVAS Y SOLIDARIAS EN LA ESCENA COMUNITARIA E INTERNACIONAL*

PRESENTACIÓN

Hace veinticinco años las necesidades de los municipios españoles eran evidentes. Bastaba pasear por cualquier pueblo para comprobar el estado de postración de equipamientos y servicios locales. Hasta entonces, la administración local había sido un apéndice de la administración estatal, una mera terminal periférica cuya expresión más palmaria era el nombramiento, según la población del municipio, del alcalde por el gobernador civil o por el ministro de la gobernación.

En 1979 la agenda local estaba clara. Desde finales de 1975, los municipios se habían instalado en una situación de incertidumbre ante la perspectiva de cambio que agravó aún más su marginación institucional: nadie quería cerrar el último ayuntamiento franquista. Así a cuarenta años de subordinación política, se sumaba casi un quinquenio de retraso.

Cuando fueron elegidos los primeros alcaldes y concejales se entregaron con entusiasmo a recuperar el tiempo perdido. En pocos años, pueblos y ciudades cambiaron de imagen: casas de la cultura, instalaciones deportivas, alumbrado, pavimentación, saneamientos, agua potable proporcionaron a los vecinos bienestar y oportunidades vitales.

Hemos conmemorado un cuarto de siglo con ayuntamientos democráticos rindiendo un merecido homenaje a quienes decidieron dar un paso más, a las mujeres y hombres que saltaron del altruismo cívico al compromiso político y presentaron su candidatura para dirigir sus municipios. Fueron ellas y ellos los protagonistas de un esfuerzo político que inauguró una tradición democrática municipal que nos permite hoy mirar el pasado con ojos de futuro. Como el clásico, podemos decir que el municipalismo español está cargado de pasado y grávido de porvenir.

Cualquier demócrata tiene una deuda de gratitud con aquella generación: entregaron un testigo que luego se ha ido acrisolando hasta ofrecer en nuestros días un valioso legado que nosotros tenemos el deber y la obligación de conservar y acrecentar.

Las necesidades de nuestros municipios ya no son evidentes. Sin bajar la guardia, sin caer en la complacencia, podemos afirmar que las necesidades más elementales están razonablemente cubiertas. El reto hoy es otro, mucho menos visible pero no menos apremiante. Por acudir a un ejemplo, los polideportivos y las casas de la cultura deben favorecer la convivencia de gentes venidas de todo el mundo a nuestros pueblos y ciudades, deben ser el lugar de aprendizaje y tolerancia para vivir con la diversidad de creencias y opiniones que aseguran la armonía entre unidad y pluralidad.

De forma inadvertida pero perseverante, los ayuntamientos han contribuido decisivamente a promover el diálogo entre culturas, y sin embargo la competencia sobre inmigración no figura en el elenco de materias señaladas en la Ley de Bases de Régimen Local. Ya no se trata únicamente de construir equipamientos deportivos o de prestar servicios, el desafío ahora es que el deporte sea un medio para educar a una ciudadanía en valores cívicos o que los servicios públicos sean el reclamo de una residencia de calidad o el señuelo que atraiga inversiones no especulativas al territorio.

Los ayuntamientos han dejado de ser organizaciones de rendimiento que actúan en un entorno simple y previsible, y han pasado a ser organizaciones estratégicas que han de dar respuesta a los efectos más inquietantes de la globalización, neutralizando sus amenazas y aprovechando las oportunidades que abre.

Queda lejos la lectura de la autonomía local como autonomía administrativa vinculada a la gestión de unos intereses privativos del municipio. La autonomía local es autonomía política, con capacidad para ordenar y gestionar bajo la propia responsabilidad una parte sustancial de los asuntos públicos mediante el impulso de políticas propias. Así lo señala la Carta Europea de Autonomía Local en una rotunda declaración que enlaza con el discurso sobre la gobernanza.

Por su flexibilidad, por su adaptación a las peculiaridades del territorio, el municipio se halla en la mejor disposición para dar respuestas locales a problemas globales. Los ayuntamientos han experimentado en carne propia la rivalidad suicida de ofrecer suelo gratuito, exención de impuestos y mano de obra barata, han comprobado dramáticamente que esta subasta negativa solo atrae capital especulativo que no tarda en emigrar a otros territorios donde las condiciones son más favorables.

Los gobiernos locales tienen plena conciencia de que no basta la tradicional ventaja comparativa del comercio internacional, lo que ubica a un territorio en el mapa de la globalización no es la posesión de un recurso escaso ni una situación geoestratégica de privilegio, lo que verdaderamente evita la globalización por la puerta trasera es la ventaja cooperativa, el liderazgo político del gobierno local para que actores públicos y privados cobren sentido de sus interdependencias y formen una red capaz de hacer competitivo el territorio. Es la calidad de las interacciones entre actores el mayor activo institucional del que una ciudad puede disponer. Por tanto, el civismo de la población, la seguridad jurídica, la calidad de los servicios y el capital social se vuelven variables claves.

Ahora bien ninguna de estas condiciones surge espontáneamente, deben ser promovidas por el gobierno en un ejercicio de impulso político que exige justamente que organizaciones formalmente autónomas se conviertan en funcionalmente interdependientes.

Esta es una realidad que comienza a ser habitual en muchos municipios españoles que han desarrollado experiencias de planificación estratégica, constando que muchas de las competencias que necesitaban activar se hallaban en otros niveles de gobierno con menor información y más recursos económicos. Esta frustración les ha llevado a reivindicar más competencias y más financiación. Es esta situación insatisfactoria la que motiva la redacción de este Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España.

El Libro Blanco quiere hacer un análisis detenido de la situación del gobierno local alrededor de tres grandes ejes. En primer lugar las competencias, en segundo los niveles intermedios de gobierno y por último, la organización y funcionamiento.

Entre estos tres apartados hay una relación que pudiera enunciarse en los términos siguientes: la variable clave son las competencias. La fijación de las competencias municipales permitirá evaluar su coste, precisar las funciones de los niveles intermedios

y articular la organización y funcionamiento de los municipios para que puedan desempeñar con garantías las competencias que reciban.

A modo de prólogo se adelantan algunas ideas sobre estos tres temas claves con la intención de preparar la lectura más pormenorizada que se hace en el Libro, así como sobre los otros contenidos esenciales del Libro Blanco.

I

La Carta Europea de Autonomía Local señala en su artículo 3.1:

Por autonomía local se entiende al derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

Y en el artículo 4.4

Las competencias encomendadas a las entidades locales deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley.

Ambos artículos configuran una visión de la autonomía local alejada de la manera tradicional que la caracteriza como un núcleo indisponible frente al legislador sectorial. La define en positivo no tanto para *limitar* cuanto para *delimitar*. La Carta Europea prescribe que no se trata de preservar una institución protegiéndola sino de dar contenido a un poder político legitimado democráticamente. Por tanto, el municipio no tiene derechos frente al Estado o las comunidades autónomas sino competencias compartidas con el Estado y las comunidades autónomas.

Es decir, el municipio es el tercer pilar sobre el que se asienta la articulación territorial del Estado. Como hemos examinado, esta posición constitucional sólo es viable si los municipios, además de derecho a intervenir en todos los asuntos que afecten a la comunidad local, cuentan con un ámbito competencial propio. La lista de competencias es imprescindible para actuar ante eventuales conflictos de competencia entre los municipios y la comunidad autónoma o entre los municipios y el Estado.

Hasta ahora el municipalismo ha sido un convidado de piedra y el pagano de los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas. Esta tercera pasiva ha propiciado una situación anómala: la naturaleza bifronte del régimen local ha dado la imagen de que el Estado defendía la autonomía local frente a las comunidades autónomas cuando la realidad era bastante más compleja porque la autonomía local ha sido menoscabada tanto por el Estado como por las comunidades autónomas.

Al renunciar la Ley de Bases a fijar competencias propias y no disponer el gobierno local de un mecanismo de defensa de la autonomía local, los municipios han carecido de referencias normativas mínimamente perfiladas para impugnar el vaciamiento de unas competencias a las que solo tienen derecho nominal y cuyo alcance, en última instancia, su alcance depende de la voluntad más o menos favorable del Estado o de las comunidades autónomas, una graduación difícilmente controlable por los tribunales ya que se trata de una decisión política imposible de fiscalizar con parámetros jurídicos.

Expresado en otros términos: no es lo mismo impugnar una norma por los excesos que comete o por los derechos de los que priva que por sus lagunas o derechos que deja de atribuir. La ausencia de competencias propias deja a los municipios a merced de la legislación sectorial estatal con la sola salvaguarda de la obligación por parte del Estado y de las comunidades autónomas de reservarles un espacio indeterminado. A nadie se le oculta la vulnerabilidad de esta previsión en un Estado habituado al centralismo y en unas comunidades autónomas en plena fase de afirmación institucional.

Tanto la Ley de Bases como los Estatutos son leyes interpuestas que no pueden oscurecer que la autonomía local es autonomía política en el marco de la Constitución y no mera autonomía administrativa en el marco de la ley. La garantía del sistema de gobierno local se encuentra en la Constitución y no en el legislador, sea estatal o autonómico.

La expresión más clara de la posición constitucional del gobierno local es que la cláusula general de competencia municipal tendría anclaje directo en la Constitución y la ordenanza municipal no sería un reglamento cualquiera sino una norma sustantiva que articula jurídicamente una decisión política de tal forma que si el Estado o la comunidad autónoma pormenorizaran reglamentariamente la regulación de una materia de la competencia local, tendría carácter supletorio frente a la aplicación prevalente de la ordenanza.

De la misma forma que un concepto extensivo de legislación básica vacía de contenido la competencia de una comunidad autónoma, también una legislación exhaustiva autonómica suprime la autonomía local allí donde el municipio tenga reconocidas competencias.

Una vez delimitado el contenido competencial de la autonomía local, será factible establecer unas relaciones interadministrativas donde el derecho a intervenir no sea una declaración desmentida por el simple expediente de conceder a los municipios la posibilidad de ser escuchados en comisiones constituidas para la participación en la regulación de una materia.

Esta ha sido una práctica habitual. La falta de competencias propias se ha compensado, pretendidamente, con fórmulas de participación en órganos y procedimientos estatales y autonómicos sin más alcance que el proponer o informar. Lo más grave de esta supuesta compensación es que, en realidad, ha provocado aún más el desdibujamiento del concepto de competencia propia porque el derecho a participar ha liberado a Estado y comunidades autónomas de atribuir competencias.

A poco que se reflexione, este juego de entender garantizada la autonomía local con el derecho a participar ante la imposibilidad de fijar competencias, provoca un círculo vicioso: sin una identidad definida previa no se puede intervenir, para que la cooperación o la coordinación de competencias no signifique una pérdida de autonomía, es necesario que quienes cooperen o se sujeten a coordinación acudan al proceso con una actitud abierta pero también con una posición que refleje un ámbito de poder propio.

De lo contrario, la coordinación acaba siendo una imposición velada más parecida a la imposición que a la paridad institucional que exige la relación entre niveles de gobierno

autónomos. El Tribunal Constitucional ha fijado que la coordinación presupone la inalterabilidad de la competencia, obviamente para que algo resulte no alterado debe, con carácter previo, disponer de un contorno preciso.

Este dato falta en el ámbito local. La efectividad de las competencias municipales depende justamente de la voluntad del Estado y de las comunidades autónomas. Quienes deben garantizar la autonomía local pueden, también, socavarla.

Esta petición de principio otorga al Estado y a las comunidades un control que, si bien no se ejercita frente a actuaciones administrativas concretas por prohibir la LRBL los controles de oportunidad, tiene lugar en la fase de delimitación competencial prevista en la correspondiente legislación sectorial.

Nos encontramos ante un auténtico control *ex ante* probablemente como reacción preventiva ante la atribución de competencias que privaría de los controles de la delegación. Cuando esto ocurre, la coordinación pierde su sentido de visión de conjunto y pasa a ser un título material de tal forma que la intervención o participación en órganos mixtos se vuelve un simple derecho de audiencia.

Algún paso se dio en 1999 cuando el artículo 58.2 de la LRBL intentó garantizar la participación del municipio afectado en los procedimientos de determinación de usos y en la adopción de resoluciones por parte de otras administraciones públicas en materia de concesiones o autorizaciones relativas al dominio público de su competencia. La garantía consiste en el carácter preceptivo del informe municipal.

Sin embargo, como un acto reflejo, condiciona la garantía a que la legislación sectorial la contemple, enunciando así a conceder a la legislación básica un necesario contenido sustantivo que asegure mayor relevancia a la participación municipal, al tiempo que pierde la oportunidad de cumplir un papel clave en la regulación del régimen local diferenciando con claridad su naturaleza frente a las leyes sectoriales.

Retomando la idea inicial, no puede fiarse al criterio de oportunidad del legislador el ámbito reservado al gobierno local, no es una cuestión de límites (en este caso de autolimitación) sino de delimitación coherente con los principios constitucionales que rigen la distribución territorial del poder político y administrativo.

Tal vez, por esta razón, no convenga aludir a la interpretación debilitada o modulación del principio de reserva de ley cuando de potestad normativa municipal se trate. Sencillamente nos hallamos ante la necesidad de delimitar competencias entre dos niveles de gobierno –estatal y autonómico, por una parte, y local, por otro- legitimados democráticamente.

La concepción extensiva de la reserva de ley degradaría la autonomía local a mera ejecución discrecional de la ley ignorando su naturaleza política y el derecho del gobierno local a disponer, bajo la propia responsabilidad, de una parte importante de los asuntos públicos decidiendo entre varias opciones políticas.

La consecuencia más importante de este planteamiento político sería que las ordenanzas municipales no requieren una habilitación positiva por parte de la ley siempre que no haya reserva de ley y, por tanto, la falta de concreción de una ley sectorial en la

regulación de una materia no deber ser interpretada como inexistencia de competencia local.

Hay pues, un *derecho a la espontaneidad* del gobierno local para dar respuesta a las demandas ciudadanas innovando el ordenamiento jurídico, una *presunción de competencia universal* derivada de la garantía constitucional de la autonomía local. Así lo ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Supremo que en la Sentencia de 30 de abril de 1999 calificó de competencias propias las enumeradas en los artículos 25 y 26. La propuesta de este Libro Blanco es fundir ambos artículos en una lista actualizada de competencias mínimas, en un marco legal adecuado recogiendo una práctica ya acrisolada.

Al enumerar las competencias locales en una lista se pretende elevar la Ley de Bases de Régimen Local para hacer efectiva la función constitucional del legislador local y su integración, junto a los Estatutos de Autonomía, en el bloque de la constitucionalidad local.

II

Si tenemos en cuenta la realidad del municipalismo español integrado por una mayoría de municipios menores de cinco mil habitantes parece lógico concluir que la reflexión en torno a las competencias, sólo tiene sentido cuando se refiere a medianas y grandes ciudades. Para la mayoría de municipios, las competencias propias solo son viables si contamos con niveles intermedios consistentes capaces de contribuir a que las competencias municipales se ejerzan con economías de escala.

Fue inevitable que el Tribunal Constitucional elaborara la teoría de la garantía institucional dirimiendo un conflicto de competencias entre una comunidad autónoma y una provincia. Las comunidades autónomas buscaron su identidad institucional en pugna con el Estado y el mundo local. Como poderes recién alumbrados, hacerse un hueco entre los dos poderes y encontraron en la provincia un objetivo propicio.

Al estar recogida la autonomía provincial en la Constitución, el Tribunal se vio obligado a argumentar un concepto de autonomía local en abstracto que resultaba poco indicativo al tomar como referencia las competencias de las diputaciones. Dijimos antes que los municipios han sido unos espectadores impotentes en la definición de la autonomía local ya que los conflictos de competencia se han ventilado entre el Estado y las comunidades autónomas.

Esta “ajeneidad” se ha agravado porque se ha sustantivado en la jurisprudencia constitucional una autonomía provincial desvinculada de su condición de agrupación de municipios. Está claro que la configuración de la autonomía provincial ha de experimentar profundas transformaciones en el Estado de las autonomías.

Provincias y municipios, ayuntamientos y diputaciones integran una misma comunidad política local, comparten un mismo interés político, entre diputación y ayuntamientos no media una relación jerárquica sino una relación de paridad institucional. Esto no significa que interés provincial e interés municipal converjan espontáneamente, es necesario ajustar ambas realidades en un proceso de concertación que intenta conciliar los conceptos de coordinación y cooperación.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional, la coordinación se ejerce desde una cierta supremacía institucional mientras que la cooperación implica la voluntariedad y la equiparación de las instituciones que deciden colaborar en la consecución de un objetivo que aisladamente no podrían alcanzar.

La naturaleza de la provincia como agrupación de municipios permite que la coordinación no derive de una posición de supremacía sino de la visión de conjunto que proporciona el conocimiento de las diferentes políticas municipales. A diferencia de una comunidad autónoma, una diputación no responde a una carencia o una iniciativa municipal con una mera transferencia de recursos que, una vez concedida, se desentiende de su evolución y destino final. La singularidad institucional de la diputación pasa, precisamente, por la interacción constante diputación-ayuntamiento en todo el proceso de ejecución y evaluación del proyecto.

En otras palabras: la diputación no es una *financiadora* de municipios a través de subvenciones sino una colaboradora que aporta a las competencias municipales, solvencia técnica, intercambio de información y economías de escala.

La ubicación correcta de las diputaciones en el Estado de las autonomías es la de un gobierno instrumental con competencias funcionales y legitimación indirecta. Si una diputación reparte con una mano el dinero que recibe en la otra sin añadir valor pierde su sentido, haciendo buena la máxima de *gobierno intermediario, gobierno innecesario*. En cambio, si la diputación aumenta las interdependencias municipales favoreciendo la conciencia de un interés compartido, contribuirá a fijar en el ámbito local un poder político que, de otra forma, inevitablemente, saltaría a la comunidad autónoma.

El deslizamiento de lo local a lo autonómico es permanente porque la escasa capacidad de buen número de municipios lleva fácilmente a invocar interés supramunicipal en la regulación de una materia. Hay que defender, sin embargo, que lo que excede de un municipio no es autonómico sino que, en muchas ocasiones, es supramunicipal. Quizás fuera conveniente reivindicar no tanto la supramunicipalidad como la intermunicipalidad, la facultad de los municipios para asociarse en la prestación de servicios o para dar impulso a un proyecto conjunto.

El tipo ideal de diputación sería aquel en el que fomenta la intermunicipalidad y establece relaciones de complementariedad con mancomunidades y otras formas de asociacionismo municipal. Obviamente este modelo de diputación exige cambios importantes en su funcionamiento.

En primer lugar hay que plantear si el partido judicial es la referencia adecuada para designar diputados, en segundo lugar, habría que asegurar la participación efectiva de los municipios en las políticas impulsadas por la diputación. Hasta ahora no había más garantías que la genérica alusión de la Ley a la intervención de los municipios en la elaboración de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, tal vez la obligación de abrir un Registro de Prioridades Municipales fuera una buena vía. En tercer lugar, resulta imprescindible establecer cauces adecuados para la rendición de cuentas exponiendo con transparencia las políticas de la diputación en cada municipio. Quizás un Registro de Actuaciones pudiera cumplir esta finalidad.

Mención específica merece el personal de las diputaciones. Hasta ahora el rasgo distintivo de las diputaciones han sido los planes provinciales vinculados a los servicios mínimos que los municipios debían prestar obligatoriamente. La Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales ha prestado un apoyo fundamental en la asignación objetiva de fondos. Ahora bien, las necesidades más evidentes de los municipios están razonablemente cubiertas y ahora sus retos se mueven en políticas más integrales, basta reparar en las competencias reivindicadas por los municipios, para comprobar que las diputaciones deben estar a la altura de esta nueva agenda local.

La elaboración del Plan y la metodología de la Encuesta constituyen un capital institucional de trabajo conjunto diputación-municipios que debe servir para abordar otros campos como los servicios personales o la promoción económica. El personal de la diputación debe ser de probada profesionalidad porque, en buena medida, es el mayor activo que la diputación pone al servicio de los municipios. El dinero que puede aportar la diputación se multiplicará si va acompañado por el asesoramiento permanente de los técnicos y directivos que trabajan con los municipios en el diseño y ejecución de un proyecto.

El tratamiento extenso que las diputaciones reciben en este Libro Blanco se justifica porque la Constitución contempla la autonomía de las provincias y deja a la autonomía municipal y a las comunidades autónomas la posibilidad de establecer otras asociaciones de municipios. Está claro que la relación de las diputaciones con estas otras formas de asociacionismo resultan claves para el buen gobierno local.

La provincia y su órgano de gobierno, la diputación, no agotan la intermunicipalidad pero es la única agrupación de municipios que la Constitución prevé, de ahí que la Ley de Bases deba regular con cierto grado de detalle su condición de agrupación de municipios. No obstante, también es preciso abrir el debate sobre la procedencia de formas de asociacionismo municipal más coherentes en términos territoriales y socioeconómicos, que fortalezcan especialmente a las áreas rurales. Y asimismo es preciso detenerse con la mayor atención en la articulación de los espacios metropolitanos, espacios complejos donde se impone la cooperación y la coordinación de las distintas administraciones públicas y de las diversas políticas sectoriales, como territorios donde se juega el futuro del país.

III

El tercer gran eje de este Libro Blanco es la organización y funcionamiento del gobierno local. Si tiene sentido el carácter *principal* de las bases del régimen local es justamente en esta materia. Debe quedar a la potestad de autoorganización de cada ayuntamiento determinar cuales y cuantos son sus órganos complementarios. Así lo dispone el artículo 6.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local:

Adecuación de las estructuras y de los medios administrativos a los cometidos de las entidades locales. Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz.

La forma más efectiva de alcanzar la diversidad que demanda el mundo local es dejar en libertad a cada municipio para que, en función de sus prioridades políticas, pueda crear los órganos administrativos más idóneos y seleccionar al personal más adecuado.

En cuanto a los órganos necesarios, el gobierno local debe responder a la dinámica entre mayoría y minoría: quien gana las elecciones debe gobernar y quien las pierde controlar al que ha ganado. No tiene sentido que la oposición gobierne ni que el gobierno tenga que someter al pleno asuntos sin trascendencia política.

La tendencia iniciada con la Ley de Bases que atribuye al alcalde las competencias residuales y configura la comisión de gobierno como un órgano de apoyo, continuada con la reforma de 1999 y culminada con la Ley 57/2003, constituye una línea adecuada que equipara el gobierno local al gobierno autonómico y al gobierno de la nación. Si el conflicto político discurre por los cauces gobierno-oposición, por tanto entre mayoría y minoría, el control político no es *del* pleno sino *en* el pleno.

El contrapunto a la regulación de la función de gobierno debe ser la garantía de un estatuto de la oposición. En democracia quien gana no lo debe ganar todo y quien pierde no lo debe perder todo, la verdadera calidad de la democracia se mide por el lugar en el que queda la minoría después de unas elecciones. La minoría no está para gobernar y, por tanto, no se explica que haya que reproducir el pleno en todos los órganos de gestión de un ayuntamiento como ocurría con la antigua comisión permanente integrada por todos los grupos municipales. De ser así, estaríamos ante un gobierno de concentración por obra de la ley.

Un estatuto de la oposición debe garantizar plena disposición de los datos y apoyo técnico para ejercer el control político y establecer las condiciones necesarias para el completo desarrollo de esa función. Pero también deben contener las exigencias necesarias para asegurar el cumplimiento por los electos de sus deberes como legítimos y dignos representantes de la comunidad. En definitiva, el estatuto de la oposición es una parte de la regulación de la función representativa, de la participación en el ejercicio de funciones públicas a través de representantes, lo que exige una definición suficiente de los mecanismos institucionales que garanticen el pleno ejercicio de un papel del que en buena medida va a depender la calidad de la democracia local.

También es importante ofrecer una solución razonable a la forma de elección del alcalde, que ha de partir de la consideración de la evidencia de que los ciudadanos, en España, no cuestionan, en términos generales, el presente sistema electoral local (o mejor dicho, “los sistemas”). A partir de esta idea, el Libro Blanco sugiere la introducción de reformas sencillas que no quiebran las líneas maestras del actual sistema electoral y que, sin embargo, permiten a los ciudadanos una incidencia mucho mayor en la elección del cabeza del ejecutivo local.

IV

Por lo que se refiere a la participación de los ciudadanos y al estatuto de los vecinos, el Libro Blanco parte de la convicción de que, en el contexto de un sistema democrático,

la participación de los ciudadanos y de sus organizaciones en la vida pública local constituye un fundamental activo que complementa la representación política, haciendo a ésta más dinámica y rica, en cuanto le aporta una retroalimentación constante de información, demandas y contacto con la realidad. Es justamente en unos gobiernos de proximidad donde la participación tiene más sentido y es más materializable.

En este ámbito, se considera que la legislación básica debe establecer grandes principios orientadores y algunas técnicas (referéndum, iniciativas populares) y estándares mínimos que hagan posible la efectiva participación de los ciudadanos, confiando más allá de estos mínimos a cada municipio, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, la determinación de los procedimientos y órganos a través de los cuáles ha de concretarse.

El Libro Blanco se hace eco también de la plena integración de los millones de inmigrantes que se han incorporado a la vida económica de nuestro país, buscando que esa integración sea también plena en la esfera social y en la política local, donde los extranjeros no pueden ser solamente meros receptores y pagadores de los servicios públicos locales.

V

En el ámbito de las relaciones intergubernamentales el Libro Blanco apuesta por el reforzamiento de un modelo basado en la cooperación y en la coordinación de los diversos niveles de poder territorial, partiendo del respeto a las competencias de las distintas administraciones públicas.

La consolidación de la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales, de la Conferencia de Ciudades y de la Comisión de Directores Generales responsables en materia de administración local constituyen el marco institucional esencial de esta propuesta, que comprende también la participación de las entidades locales como miembros de pleno derecho de aquellas conferencias sectoriales que afecten a competencias locales.

También en la escena internacional el Libro Blanco se hace eco del creciente protagonismo de nuestras entidades locales, proponiendo las medidas adecuadas para completar el marco jurídico en ese ámbito y mejorar la coordinación entre las distintas administraciones públicas, especialmente en el marco de la cooperación para el desarrollo.

VI

Por último, el Libro Blanco manifiesta también su interés por los recursos humanos y materiales de las entidades locales. Por lo que se refiere a los primeros, y sin perjuicio del futuro Estatuto de la función pública, se pone el acento en la necesidad de

profundizar en la mejora de la formación y en la movilidad, así como en la necesidad de desarrollar y consolidar la función pública directiva en el ámbito local.

En lo referente a los bienes de las entidades locales, la necesidad de su adecuada inventariación como requisito para una defensa y gestión patrimonial más completa y avanzada constituye el eje de las preocupaciones del Libro Blanco.

Por último, debe subrayarse que este Libro Blanco no pretende ser un *vademécum* cerrado de soluciones para los problemas del gobierno local en España. Por el contrario, su objetivo esencial es el de abordar una serie de aspectos que se consideran fundamentales, para servir de marco a una amplia discusión entre todos los actores implicados en él, y que están llamados a evaluar estas propuestas y a plantear sugerencias de mejoras, alternativas o soporte, según se aprecie en cada caso por parte de aquéllos.

I. EL MARCO CONSTITUCIONAL

UNA AUTONOMÍA LOCAL POLÍTICA EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN

No es habitual que los textos constitucionales desciendan a regular con detalle el nivel local de gobierno; y, ciertamente, nuestra Constitución no puede considerarse una excepción a este respecto. En primer término, el texto constitucional procede en su art. 137 a identificar la tipología general de entidades locales en que se organiza territorialmente el Estado (municipios y provincias), aunque admite la posibilidad de crear otras agrupaciones de municipios distintas a las provincias (art. 141.3). En cualquier caso, es oportuno reseñar que el constituyente no concibió de un modo total y absolutamente uniforme a los entes locales, toda vez que contempló expresamente algunas peculiaridades, como las relativas a las islas (art. 141.4), a los territorios históricos forales (Disposición Adicional Primera) y a Ceuta y Melilla (Disposición Transitoria Quinta). De otra parte, establece algunas reglas básicas acerca de los órganos encargados del gobierno y administración de los municipios y las provincias, deteniéndose en subrayar el carácter democrático de los mismos (arts. 140 y 141.2). Y, en fin, la Constitución menciona las fuentes de financiación precisas para desempeñar las funciones que la ley atribuya a las entidades locales (art. 142 y 133.2), si bien soslaya por completo indicar cuál pueda ser dicho ámbito competencial. Pero muy probablemente el aspecto más reseñable resida en que la entera regulación constitucional se articula en torno a la consagración de la "autonomía" municipal y provincial como principio estructural básico del nivel local de gobierno (arts. 137, 140 y 141.2); principio que, por ende, no sólo resulta obviamente determinante para interpretar y enjuiciar la normativa infraconstitucional, sino que incluso deviene esencial para precisar el alcance y el sentido de cualquier precepto constitucional que afecte a la materia local.

1. La garantía constitucional de la autonomía local

1.1 El núcleo constitucionalmente indisponible de la autonomía local

Dado el protagonismo que -siguiendo la pauta general en Derecho Comparado- la Constitución confiere al legislador en la concreción del régimen local (y señaladamente en la determinación de las competencias locales), el Tribunal Constitucional recurrió muy pronto a la técnica de la "garantía institucional" para evitar que la autonomía de municipios y provincias quedase a la entera disposición de la normativa infraconstitucional. De acuerdo con la formulación que de dicha garantía ya realizó la STC 32/1981 -y se ha mantenido desde entonces-, al legislador «no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza» (FJ 3º). Consecuentemente, proseguiría este fundamento jurídico, «la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. [...] En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en

cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace».

Pues bien, esta garantía institucional proyecta su eficacia protectora tanto al plano de la organización como al competencial (SSTC 32/1981, FJ 5º; 214/1989, FJ 1º). En lo concerniente al primero de los ámbitos reseñados, el Tribunal Constitucional no ha dudado en enraizar directamente en el principio de autonomía la obligada existencia de una capacidad decisoria propia local en la determinación de su organización interna. Como señaló en la STC 214/1989 refiriéndose a los municipios, pero que es sin duda extensible a las provincias, los entes locales disfrutaban al respecto de potestad reglamentaria «inherente (...) a la autonomía que la Constitución garantiza en su art. 140" (FJ 6º). Consecuentemente, en la medida en que la potestad de autoorganización ha de considerarse integrante del núcleo esencial de la institución, la legislación estatal y, en su caso, la autonómica que se dicte al respecto habrá de respetar necesariamente un margen de maniobra que se deje a la libre decisión de los entes locales.

Mayor desarrollo ha alcanzado la jurisprudencia constitucional en la determinación de las exigencias que el principio constitucional de autonomía entraña en la esfera de las competencias locales. En efecto, sobre la base de esta concepción de la garantía institucional de la autonomía local, se ha ido decantando una serie de reglas mínimas del orden competencial que, en cuanto definitorias del núcleo indisponible de las instituciones municipal y provincial, vinculan obligatoriamente a toda la normativa infraconstitucional, tanto estatal como autonómica.

En primer término y sobre todo, el principio constitucional de autonomía supone el reconocimiento de que los municipios y provincias han de estar dotados necesariamente de un haz mínimo de competencias. Por consiguiente, la implantación de otras entidades locales contingentes o no necesarias por parte de las comunidades autónomas puede, ciertamente, conducir a una redistribución de las competencias de aquéllos, «pero no eliminarlas por entero» (STC 32/1981, FJ 3º). Así, pues, «esa reordenación no puede afectar al contenido competencial mínimo (...) garantizado como imperativo de la autonomía local» [STC 214/1989, FJ 4º b)]. Y, de otro lado, como ya tempranamente señaló el Tribunal Constitucional, el principio de autonomía consagrado en el art. 137 CE reclama que tales competencias se asignen a título de competencias propias (STC 4/1981, FJ 3º); debiendo entenderse constitucionalmente por competencia propia «la que es desempeñada por su titular bajo un régimen de autorresponsabilidad» (STC 109/1998, FJ 13º).

Por lo tanto, desde el punto de vista competencial, la garantía de la autonomía local *ex* art. 137 CE «se proyecta en la exigencia de que el legislador ha de atenerse a un "mínimo competencial", que, como competencias propias, ha de reconocerse al ente local» (STC 109/1998, FJ 2º). Y ello, sencillamente, porque, como ya se apuntó en la STC 32/1981, las nociones de «competencias propias y de servicios mínimos preceptivos» constituyen «elementos imprescindibles constitutivos del núcleo esencial de la institución constitucionalmente garantizada» (FJ 7º). En resumidas cuentas, si la Constitución no asegura un concreto ámbito competencial a municipios y provincias fijado de una vez por todas, sí garantiza que se les dote, como mínimo, de aquellas competencias que resulten esenciales para identificar la "imagen comúnmente aceptada de la institución". Y, en esta línea, el Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de considerar integrante del «núcleo de la autonomía provincial» la competencia de

cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales (STC 109/1998, FJ 2º); o ha afirmado que sobre el plan urbanístico se proyectan «de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal» (STC 51/2004, FJ 12º), profundizando así en una línea jurisprudencial que subrayaba la relevancia del urbanismo como competencia esencial de los municipios (así, por ejemplo, SSTC 40/1998, FJ 3º; 159/2001, FJ 4º).

1.2 La protección constitucional frente a intromisiones en el ámbito de competencias legalmente asignado

Pero la garantía constitucional de la autonomía local, en su dimensión competencial, no se circunscribe a operar en el momento de la delimitación de las competencias locales, imponiendo al legislador el reconocimiento de aquellas competencias mínimas consustanciales a la institución sin las cuales municipios y provincias dejarían de ser reconocibles como tales entes locales. Asimismo, la Constitución brinda cierta protección a la totalidad de las competencias propias que se atribuya legalmente a las entidades locales frente a determinadas intromisiones e injerencias provenientes de otros niveles de gobierno; y ello con independencia de que las mismas formen parte o no de ese "núcleo esencial competencial" identificador de la institución municipal o provincial. En efecto, aun cuando se trate de competencias locales "de creación legal" - esto es, de competencias "no esenciales", en cuanto no derivadas directa y necesariamente del principio de autonomía constitucionalmente consagrado- no puede en modo alguno admitirse que las mismas queden a la entera disponibilidad de los restantes niveles de gobierno, sin atadura ni cortapisa alguna. El principio de autonomía local, pues, también extiende su manto protector a las competencias propias "de creación legal".

Que el Estado o las comunidades autónomas, *ope Constitutionis*, no pueden operar a su sazón, de forma incondicionada, en el ámbito de las competencias propias asignadas legalmente, es una apreciación que el Tribunal Constitucional pronto hizo suya, al afirmar categóricamente que no era dable cualquier intervención gratuita en dicha esfera: «El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero, y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía...» [SSTC 32/1981, FJ 3º; 214/1989, FJ 13 c)]. Al cerrarse, así, el paso a toda erosión de las competencias locales carente de la suficiente motivación, el Tribunal Constitucional parece estar evocando otras fórmulas de control de la arbitrariedad más perfiladas, como el principio de proporcionalidad, que se emplean en otros ordenamientos para preservar la autonomía local. De hecho, nada se opone a que el principio de proporcionalidad juegue también una función semejante entre nosotros: De una parte, como tantas veces ha reiterado el Tribunal Constitucional, el principio de proporcionalidad tiene un específico anclaje constitucional, al considerarse un elemento inherente a la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 CE) y al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). Y, de otra parte, aunque es cierto que en la jurisprudencia constitucional se ha subrayado la especial aplicación que tiene el principio de proporcionalidad para proteger a los derechos fundamentales frente a limitaciones o restricciones, en modo alguno se ha negado la posibilidad de que el mismo sirva para enjuiciar el eventual quebrantamiento de otros preceptos

constitucionales (por todas, STC 55/1996, FJ 3º). No es de extrañar, por tanto, que, siquiera tímidamente, el criterio de la proporcionalidad ya haya hecho acto de presencia para valorar si determinados condicionantes impuestos a las entidades locales se acomodan, o no, a la autonomía local constitucionalmente garantizada (así, STC 109/1998, FJ 11º).

Por otro lado, el hecho de que las competencias propias locales deban desempeñarse «bajo un régimen de autorresponsabilidad» impone ciertas restricciones a las posibilidades de actuación que pretendan desplegar el Estado o las comunidades en ejercicio de sus atribuciones. Pues -como suele reconocerse en otros ordenamientos- la noción de "autorresponsabilidad" resulta, lisa y llanamente, incompatible con el establecimiento de instrucciones vinculantes por parte de otros niveles de gobierno, razón por la cual sólo suelen admitirse técnicas de control de legalidad. Así, ya en la STC 4/1981 se declaró taxativamente que no se ajustaba al principio de autonomía local «la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la administración del Estado u otras entidades territoriales» (FJ 3º). Mientras que, por el contrario, y en línea de principio, «los controles administrativos de legalidad no afectan al núcleo central de la autonomía de las Corporaciones Locales» (*ibídem*; asimismo, por ejemplo, SSTC 46/1992, FJ 2º y 11/1999, FJ 2º).

En consecuencia, como una exigencia derivada directamente del principio de autonomía constitucionalmente consagrado, ha de entenderse que la esfera de las competencias propias locales acota un ámbito en el que necesariamente debe preservarse la capacidad decisoria del Ente local, por más que otro nivel de gobierno pueda alegar un título de intervención en principio lícito. Así se desprende con toda evidencia, por mencionar algún ejemplo, de la STC 27/1987, en donde se concluyó que, si bien las facultades coordinadoras de una Comunidad autónoma pueden suponer un límite al ejercicio de las competencias locales, en modo alguno pueden llegar a la práctica anulación de las mismas: «[La coordinación] no puede traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía» (FJ 6º; véase asimismo la STC 109/1998, FJ 13º).

2. El desarrollo normativo del régimen local. La función del legislador básico

Prácticamente desde el comienzo de su actividad -desde que en la STC 4/1981 apuntó que cabía deducir de los arts. 148.1.2 y 149.1.18 CE un «mandato implícito» para que se dictase una nueva Ley de régimen local [FFJJ 1º B) y 3º]-, el Tribunal Constitucional ha venido sosteniendo ininterrumpidamente que, en primera instancia, corresponde al Estado el desarrollo normativo del nivel local de gobierno, en virtud de la competencia que ostenta sobre las "bases del régimen jurídico de las administraciones públicas" (art. 149.1.18). La conexión directa que media entre esta competencia normativa y, de una parte, la concreción de la garantía constitucional de la autonomía local y, de otro lado, el aseguramiento de un determinado modelo de Estado, es la razón primordial esgrimida para sustentar esta interpretación del título competencial *ex* art. 149.1.18 CE: «Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las

comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada comunidad autónoma pueda hacer de ese derecho (...) La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado» (STC 32/1981, FJ 5º; desde entonces, doctrina profusamente reiterada). En definitiva, si, por lo general, con la atribución al Estado de la competencia para determinar las bases de una materia se pretende «una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación» (por todas, STC 1/1982, FJ 1º), así también la normativa básica estatal *ex art. 149.1.18 CE* «tiende a asegurar un nivel mínimo de autonomía a todas las Corporaciones locales en todo el territorio nacional, sea cual sea la comunidad autónoma en que estén localizadas» (así, entre otras, SSTC 213/1988, FJ 2º y 259/1988, FJ 2º).

De conformidad con estos presupuestos doctrinales, se hace evidente que el componente fundamental de "lo materialmente básico" se halla constituido por aquellas cuestiones más estrechamente relacionadas con la delimitación de la autonomía constitucionalmente consagrada, a saber, la estructura orgánica y -sobre todo- competencial de municipios y provincias (y así lo recuerda constantemente el Tribunal Constitucional -SSTC 32/1981, FJ 5º; 214/1989, FJ 1º; STC 33/1993, FJ 3º; etc.-). No es de extrañar, pues, que haya sido precisamente a propósito de la regulación de las competencias cuando el Tribunal Constitucional ha destacado que el legislador básico desempeña una «función constitucional», consistente en «garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local» (SSTC 214/1989, FJ 3º y 159/2001, FJ 4º). Sin embargo, como no es menos obvio, la competencia estatal *ex art. 149.1.18 CE* no se detiene en la normación de estas cuestiones imprescindibles para precisar el alcance constitucional del principio de autonomía local. Pues, más allá de estos integrantes indubitados de las bases estatales, la jurisprudencia constitucional ha ido paulatinamente perfilando un grupo de concretas materias a las que es dable aplicar la conceptualización de "básicas" en el marco del art. 149.1.18 CE. Así, sin ánimo de ser exhaustivos, se ha considerado comprendida en este título competencial la regulación estatal de los siguientes asuntos:

- Determinación del quórum y las mayorías precisas para adoptar acuerdos por parte de los órganos de gobierno [SSTC 33/1993, FJ 3º y 331/1993, FJ 4º A)].
- Sistema de controles de legalidad (así, por ejemplo, SSTC 27/1987, FJ 2º; 213/1988, FJ 2º; 46/1992, FJ 2º; 11/1999, FJ 2º).
- Impugnación de actos y acuerdos de las entidades locales por parte del Estado y de las comunidades autónomas [STC 331/1993, FJ 4º C].
- Relaciones interadministrativas, previendo, por ejemplo, fórmulas de coordinación entre las diferentes administraciones y la delegación de funciones a las entidades locales (entre otras, SSTC 76/1983, FJ 18º y 27/1987, FJ 2º).
- Demarcaciones supramunicipales (STC 179/1985, FJ 2º)
- Fijación de los requisitos que han de satisfacerse para la creación de municipios (STC 214/1989, FJ 8º).
- Régimen de incompatibilidades de los miembros de las entidades locales [STC 331/1993, FJ 4º B)].
- Denominación y capitalidad de las provincias (STC 385/1993, FJ 4º).

Una vez identificados algunos de los ámbitos en los que puede legítimamente desplegarse la competencia estatal sobre las bases, y a poco que se reflexione, podrá fácilmente llegarse a la conclusión de que, al acometer la regulación de las bases del régimen local, el legislador desempeña dos tareas de naturaleza asaz diferente. Por una parte, operando con eficacia meramente declarativa, ha de *hacer ver* al conjunto de los operadores jurídicos los elementos integrantes de la autonomía local que cabe considerar directa e inmediatamente protegidos por el propio texto constitucional. O, para decirlo con los términos empleados en la STC 148/1991, al Estado corresponde en primer término *explicitar* cuál es «el *contenido esencial* de la autonomía local garantizado directamente por el art. 137 CE» (FJ 4º; la cursiva es nuestra). Y, naturalmente, dado que se trata de un «*contenido mínimo* que el Legislador debe respetar» (STC 46/1992, FJ 2º), en esta tarea consistente en *hacer aflorar* los componentes de la autonomía local constitucionalmente protegidos, el legislador básico carece de cualquier margen de maniobra posible, pues se limita a *desvelar* lo que ya está implícitamente delimitado en la Constitución misma.

Pero, de otro lado, el legislador estatal está facultado para ampliar o mejorar ese "contenido constitucionalmente indisponible" de la autonomía local, incorporando otras garantías o sumando nuevas competencias a las definitorias del *contenido esencial* de la institución. Pues, ciertamente, «más allá de este contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional» (STC 46/1992, FJ 2º). Pues bien, en la determinación de este -por utilizar nuevamente los términos de la STC 148/1991- *contenido básico* de la autonomía local, sí cuenta el Estado con plena libertad de configuración política, pudiendo consecuentemente optar *ad libitum* -siempre que se mantenga en los límites del art. 149.1.18 CE, claro está- por el diseño de una Ley de Bases dotada de mayor o menor extensión y densidad normativas. Se trata, sencillamente, de una mera opción política, que, en cuanto tal, escapa al control jurisdiccional: «El legislador estatal, en el ejercicio de la competencia que le reconoce el art. 149.1.18.ª de la Constitución, ha optado aquí, como en otros supuestos, por ampliar el alcance y contenido de la autonomía municipal, sin que a ello pueda imputarse exceso competencial de ningún tipo, al ser simple concreción de una legítima opción política que, cualquiera que sea la valoración que pueda suscitar, constitucionalmente no permite juicio alguno de este Tribunal» [STC 214/1989, FJ 14º a); véase en la misma línea, por ejemplo, las SSTC 27/1987, FJ 9º; 213/1988, FJ 2º; 146/1991, FJ 4º y 46/1992, FJ 2º].

Esta doble naturaleza de la función que acomete el Estado al desarrollar normativamente el régimen local ha sido descrita en términos sumamente esclarecedores en la STC 159/2001:

«Esta ley [LBRL] puede *a priori* contener, de un lado, tanto los rasgos definitorios de la autonomía local, concreción directa de los arts. 137, 140 y 141 CE, como, de otro, la regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica (entre otras cosas) de los entes locales. Sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos

secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental» (FJ 4º).

Por lo demás, no por bien conocido puede dejar de reseñarse que el legislador básico, si bien cuenta con una margen de libertad de opción al regular los «aspectos secundarios o no expresivos» del contenido esencial de la autonomía local, encuentra un obstáculo infranqueable en las competencias autonómicas en materia de régimen local, que en ningún caso pueden ser neutralizadas por una normativa estatal pormenorizada y penetrante en exceso. Así vino el Tribunal Constitucional a asegurarlo en una de sus primeras decisiones: «La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las comunidades autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario» (STC 32/1981, FJ 5º; doctrina que se reitera, por ejemplo, en las SSTC 27/1987, FJ 3º y 33/1993, FJ 3º). Pues bien, por lo que hace a la vertiente competencial, de conformidad con esta doctrina, lo que resulta vedado al legislador básico es que descienda a la «fijación detallada» de las competencias locales (por todas, SSTC 214/1989, FJ 3º y 159/2001, FJ 4º); prescripción que no se ha entendido vulnerada por el vigente sistema de la Ley de Bases, pues, por más que establezca reglas de alcance general (art. 2.1) y precise los servicios mínimos municipales, se deja un margen de opción a las comunidades autónomas, ya que «la concreción última de las competencias locales queda remitida -y no podría ser de otra manera- a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas» (STC 214/1989, FJ 3º). Y en lo concerniente a la regulación de la estructura orgánica, el límite que encuentra el legislador básico consiste, asimismo, en que no debe eliminar «la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo en materia de organización» (STC 214/1989, FJ 6º).

Como hemos constatado líneas arriba, de la jurisprudencia constitucional se desprende que la finalidad esencial de la atribución al legislador estatal de la competencia básica *ex art. 148.1.18 CE* reside en permitir el establecimiento de un nivel de autonomía local homogéneo en todo el Estado y, con ello, la instauración de un "modelo local común". Ahora bien, debe asimismo notarse que el Tribunal Constitucional no ha concebido esa finalidad en términos de total y absoluta uniformidad, pues no ha cerrado completamente el paso a la posibilidad de que, junto al régimen general establecido por la normativa básica, convivan determinadas peculiaridades autonómicas. Así, además de las singularidades constitucionalmente previstas, como la de las diputaciones forales (STC 214/1989, FJ 26º), se ha tolerado la exceptuación de las bases en aquellos supuestos en que, «en algún aspecto concreto, su inaplicación resulte expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de una determinada comunidad, como una característica específica de la misma» (STC 27/1987, FJ 9º). En definitiva, de acuerdo con esta línea jurisprudencial, «no empece en absoluto» a la noción constitucional de "bases" «el hecho de que, junto al régimen básico aplicable a la generalidad de las comunidades autónomas, coexistan situaciones particulares;

aunque estas excepciones precisan ineludiblemente, bien una expresa habilitación constitucional... bien [...] un específico anclaje estatutario (STC 109/1998, FJ 3º).

3. La dimensión financiera de la autonomía local

Por lo que hace a la vertiente financiera del régimen local, también la Constitución encomienda en primera instancia al Estado la concreción de su alcance y significado. E, incluso, cabría apuntar que su posición a este respecto se ve reforzada por la concurrencia de dos títulos competenciales, toda vez que, junto al art. 149.1.18 CE, puede asimismo esgrimir su competencia sobre la “Hacienda general” (art. 149.1.14 CE). Mientras que el primero de los mencionados entra en juego cuando la regulación estatal «suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la administración local o se dicte en garantía de la autonomía que ésta tiene constitucionalmente garantizada»; ha de entenderse que se ejercita la competencia exclusiva sobre la “Hacienda general” cuando «la normativa estatal tenga por objeto la regulación de las instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales», así como cuando la finalidad de la misma «sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 CE» [STC 233/1999, FJ 4º B)]. En todo caso, cualesquiera que sean los puntos de separación y contacto entre ambos títulos competenciales, lo que sí resulta indubitado es que corresponde a la competencia estatal el diseño del sistema de financiación de las entidades locales [STC 179/1985, FJ 1º; reiterado en la STC 233/1999, FJ 4º B)]. Tarea para la que el legislador estatal dispone de cierta «libertad de configuración» (STC 192/2000, FJ 10º), siempre y cuando se atenga –como es palmario– a los límites necesarios que se derivan de la consagración constitucional de la autonomía financiera local. Veamos en qué consisten tales límites.

3.1 La garantía constitucional de la suficiencia financiera

La suficiencia de ingresos constituye, obviamente, el presupuesto material inexcusable de la autonomía financiera –de la autonomía, sin más–; razón por la cual el constituyente quiso garantizarla expresamente en el art. 142 CE. Dado el reparto competencial existente en materia de Hacienda local, se hace evidente que este mandato de suficiencia financiera se dirige en primer término y sobre todo al Estado (así, por ejemplo, STC 233/1999, FJ 22º), aunque el aludido precepto constitucional, al establecer en términos imperativos que las Haciendas locales, entre otros recursos, “se nutrirán” de una participación en los tributos de las comunidades autónomas, está con toda evidencia imponiendo la necesaria participación de éstas en la dotación de los recursos precisos para el mantenimiento de las competencias locales. No obstante, sea cual fuere la vía a través de la cual dicho compromiso se articule, lo que sí resulta constitucionalmente obligado es que el reparto de los fondos entre las diferentes entidades locales habrá de efectuarse «conforme a criterios objetivos y razonables, pues en caso contrario podrían resultar vulnerados los principios constitucionales de igualdad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos» (STC 150/1990, FJ 12º). Por lo demás, dando un paso más en la delimitación del sentido del principio de suficiencia, el Tribunal Constitucional ya ha tenido la ocasión de indicar que el mismo no impide, en modo

alguno, que los recursos de las entidades locales «superen la cifra precisa para cubrir las necesidades del municipio o, dicho de otro modo, no se opone a que exista superávit presupuestario» (STC 233/1999, FJ 22°).

3.2 La autonomía financiera local en la vertiente de los ingresos

El artículo 142 CE menciona a los tributos propios entre las fuentes de financiación necesarias de la Hacienda local, aunque no se detiene a precisar el alcance del concepto y, por tanto, a determinar si los entes locales han de disponer obligatoriamente de cierto poder normativo en la configuración de los mismos. Sin embargo, la preceptiva lectura de la norma a la luz del principio de autonomía no puede sino conducir a la conclusión de que, en efecto, la atribución de un cierto margen de maniobra local al respecto resulta constitucionalmente obligada. Y así ha venido a reconocerlo –como no podía ser de otra manera– el Tribunal Constitucional, que reiteradamente ha señalado que la autonomía local «posee también una proyección en el terreno tributario», debiendo en consecuencia el legislador, no sólo asignar a las entidades locales determinados tributos propios, sino también «reconocerles una intervención en su establecimiento o exigencia, según previenen los arts. 140 y 133.2 de la Norma fundamental» (STC 221/1992, FJ 8°; asimismo, por ejemplo, STC 19/1987, FJ 5°). Así, pues, «en virtud de la autonomía de los entes locales constitucionalmente garantizada y del carácter representativo del Pleno de la Corporación municipal, es preciso que la Ley estatal atribuya a los Acuerdos adoptados por éste (así, los acuerdos dimanantes del ejercicio de la potestad de ordenanza), un cierto ámbito de decisión acerca de los tributos propios del Municipio» [STC 233/1999, FJ 10° C)]. Por el contrario, no se ha considerado una consecuencia obligada del principio de autonomía el que la intervención normativa de la Entidad local tenga que extenderse necesariamente «a todos y cada uno de los elementos integrantes del tributo» (SSTC 221/1992, FJ 8° y 233/1999, FJ 22°); y tampoco se ha entendido que sea un componente esencial de la autonomía tributaria la facultad de determinar libremente imponer, o no, cada uno de los tributos propios, admitiéndose, por ende, la fijación de impuestos obligatorios de las entidades locales (STC 233/1999, FJ 22°).

Más allá de esas concretas acotaciones del alcance de la autonomía tributaria local, ha de tenerse presente que el margen de maniobra que puede reconocerse a las entidades locales en esta esfera se halla sustancialmente condicionado por las exigencias derivadas del principio de reserva de ley en materia tributaria. Y es que, ciertamente, no puede «el legislador abdicar de toda regulación directa en el ámbito parcial que así le reserva la Constitución (art. 133.1 y 2)»; como tampoco queda a su disposición renunciar al «establecimiento de toda limitación en el ejercicio de la potestad tributaria de las Corporaciones Locales» (STC 19/1987, FJ 5°). De ahí que, en aplicación de estos criterios, se considerase inconstitucional la fijación libre por parte de las entidades locales de un recargo sobre el IRPF y de los tipos de las contribuciones territoriales (SSTC 179/1985 y 19/1987). Ahora bien, dicho lo anterior, no debe soslayarse que la más reciente jurisprudencia constitucional ha efectuado una lectura de dicha reserva más atenta al principio de autonomía local, suavizando consecuentemente su alcance en pro del reconocimiento de una mayor libertad de configuración local al respecto. Así, no ha dudado en reconocer expresamente que la reserva de ley en materia tributaria se proyecta en términos menos rigurosos sobre las entidades locales que sobre la administración del Estado, admitiendo que su ámbito de libre decisión es «desde luego, mayor que el que pudiera relegarse a la normativa reglamentaria estatal» [STC

233/1999, FJ 10º C)]. Y, en este sentido, se ha considerado que la facultad de determinar la cuota o el tipo impositivo, dentro de los márgenes fijados por la Ley, constituye un mínimo que cabe inferir directamente del propio texto constitucional, al tratarse de «uno de los elementos indiscutiblemente definidores de la autonomía local» (STC 233/1999, FJ 26º).

Finalmente, por lo que hace a la capacidad de los entes locales de determinar el volumen de sus recursos, conviene asimismo reseñar que la autonomía financiera también se manifiesta en materia de endeudamiento, de tal suerte que un necesario margen de disposición al respecto «ha de ser reconocido a las Corporaciones Locales por imperativo del principio constitucional de autonomía local» (STC 233/1999, FJ 21º).

3.3 La autonomía financiera local en la vertiente del gasto

El Tribunal Constitucional ha derivado del art. 142 CE, en conexión con el art. 137 CE, la existencia de la autonomía de gasto de los entes locales, «entendiendo por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias conferidas» (STC 109/1998, FJ 10º). Y la ha concebido, ciertamente, en términos muy generosos, como lo acredita el hecho de que haya considerado aplicable en lo fundamental la doctrina inicialmente acuñada en relación con las comunidades autónomas. Pues, al igual que sucede con éstas, se ha entendido que también para las entidades locales esta garantía «entraña, en línea de principio, la plena disponibilidad de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias» (SSTC 237/1992, FJ 6º; 109/1998, FJ 10º). Y si bien es verdad que «el ámbito sobre el que se proyecta la autonomía de gasto provincial no ha de concebirse como una esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente de otros niveles de gobierno», no es menos cierto que la misma sólo puede ser restringida por el Estado o las comunidades autónomas «dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad» (STC 109/1998, FJ 10º).

La principal consecuencia que cabe extraer de esta línea jurisprudencial es que las fuentes ordinarias y permanentes de financiación de las competencias propias han de suministrar necesariamente ingresos que resulten de libre disposición para los entes locales, limitándose, pues, las subvenciones condicionadas a actuar como mecanismos de financiación meramente complementarios, que sólo pueden entrar en juego una vez que aquéllas han satisfecho el mandato de suficiencia financiera. Y por último, y no por ello menos importante, la autonomía de gasto se opone frontalmente a que pueda imponerse a las entidades locales la obligación de financiar, con sus propios recursos, las competencias cuya titularidad corresponda a otros niveles de gobierno (STC 48/2004, FFJJ 10º y 11º).

II.- EL MARCO EUROPEO DE LA REFORMA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ESPAÑA

UNOS GOBIERNOS LOCALES BASADOS EN EL ACERVO EUROPEO SOBRE LA AUTONOMÍA LOCAL

1. Es indudable que cualquier reforma del gobierno y la administración local en España ha de inspirarse en el acervo europeo en la materia, recogido sustancialmente en el conjunto de Recomendaciones y Convenios del Consejo de Europa sobre la democracia local, y especialmente en la Carta Europea de Autonomía Local (en adelante CEAL), ratificada por España, como “constitución” europea del régimen local, así como en el principio de subsidiariedad y de proporcionalidad, consagrado en el derecho de la Unión Europea y en el proyecto de Constitución Europea.
2. Empezando por la CEAL es de observar que su artículo 3.1 contiene un concepto de autonomía local avanzado y ambicioso, cuando dispone *que por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes*.
3. Por ello la Comisión propone introducir en la nueva Ley básica sobre el gobierno local los preceptos de la CEAL –como el artículo 3.1– que no están incorporados, o lo están de forma inadecuada, en la actual Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL).
4. Con esta técnica se pretende elevar el contenido de dichos preceptos al denominado bloque de la constitucionalidad del que formará parte la nueva Ley, así como fomentar que nuestro ordenamiento jurídico contenga un concepto avanzado de autonomía local que se corresponda con el compromiso asumido por el reino de España ante el Consejo de Europa y los 34 países europeos que, como él, han ratificado la CEAL.
5. Desde el punto de vista material, el artículo 3.1 de la CEAL incorpora, dentro del concepto de autonomía local, el derecho y la capacidad efectiva de ordenar una parte importante de los asuntos públicos. Es decir, atribuye a las entidades locales competencias de normación en esa parte importante de asuntos públicos.
6. Desde esta perspectiva es cierto que el artículo 4.1 de la LRBRL reconoce a los entes locales, dentro de la esfera de sus competencias, la potestad reglamentaria, pero, como advierte el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa en su Recomendación núm. 121, de 14 de noviembre de 2002, sobre la democracia local y regional en España (parágrafo 15), la autonomía normativa de las colectividades locales en España corre el peligro de verse limitada por dos fenómenos confluentes, a saber: *por la existencia, por un lado, del ejercicio del poder reglamentario dotado de un gran número de disposiciones de detalle contenidas en las leyes nacionales y de las comunidades autónomas; por el otro,*

por disposiciones previstas en la ley nacional o en las de las comunidades autónomas del régimen en materia de ejecución forzosa, de inspección o sanción, lo que reduce en gran manera la capacidad de las colectividades locales de regular el ejercicio de sus propias competencias.

7. Para superar, en parte, este grave problema, del que la realidad cotidiana nos ofrece múltiples ejemplos, la Comisión propone introducir un precepto nuevo en la Ley básica del gobierno local que establezca que cuando la ley, estatal o autonómica, atribuya a las entidades locales una competencia con carácter de propia, las normas reglamentarias de desarrollo que aprueben la administración del Estado o la de la comunidad autónoma, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias, tendrán carácter supletorio respecto de las ordenanzas o reglamentos que aprueben las entidades locales sobre esa materia.
8. Esta fórmula permite cohonestar, de forma adecuada, la capacidad normativa del Estado y de las Comunidades autónomas con la capacidad normativa de los entes locales, evitando, al mismo tiempo, que se puedan producir lagunas legales.
9. Desde la perspectiva del ejercicio de competencias el artículo 4.3 de la CEAL, bajo la rúbrica “alcance de la autonomía local”, establece que *el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de las tareas, o las necesidades de eficacia o economía.* Por lo tanto, la CEAL proclama el principio de proximidad o subsidiariedad en el ejercicio de competencias públicas, en favor de las entidades locales.
10. Tras la promulgación de la CEAL, el derecho de la Unión Europea y el proyecto de Constitución Europea han incorporado los principios de subsidiariedad y proporcionalidad como principios fundamentales del reparto de competencias en la Unión. Así, el artículo 1.9 del proyecto de Constitución Europea establece que el ejercicio de competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y añade:

“3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción considerada no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción considerada, a escala de la Unión.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velan por el respeto de dicho principio con arreglo al procedimiento establecido en el Protocolo mencionado.

4. En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución.

Las instituciones aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo mencionado en el apartado 3.”

11. Dejaremos para otro apartado de este libro el examen de la interesante regulación contenida en el Protocolo adicional de la Constitución Europea sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Ahora interesa destacar que el artículo 4 de la CEAL, además de proclamar el principio de proximidad en el ejercicio de competencias públicas, establece que las competencias encomendadas a las entidades locales deben ser normalmente plenas y completas, cosa que no sucede en nuestro ordenamiento jurídico.
12. En efecto, la Recomendación del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, de 14 de noviembre de 2002, invita a las autoridades nacionales y regionales españolas a reflexionar sobre los medios de atribución de competencias plenas y totales a sus colectividades locales (parágrafo 17), en base a la siguiente consideración (parágrafo 16):

“16. Estima, a este respecto, que el recurso excesivo a la delegación en cuanto a la atribución de competencias plenas y totales, y la práctica frecuente de fragmentar las competencias y de repartir las partes de responsabilidad entre los distintos escalones de administración (la ley nacional impone la atribución de competencias en ciertos ámbitos, pero estas competencias también pueden reducirse a la participación de la colectividad local en el ejercicio de competencias confiadas a otros ámbitos de gobierno) parece contraria al principio de atribución de competencias plenas y totales, así como al principio de atribución a las colectividades locales de la "parte importante de los asuntos públicos" de la que habla el artículo 3.1 de la Carta”.

13. ¿Puede el legislador básico estatal resolver este problema? La respuesta, a juicio de la Comisión es, en parte, afirmativa, porque el legislador estatal se encuentra facultado para modificar la actual redacción del artículo 2.1 de la LRBRL, introduciendo una redacción más ajustada a la CEAL. La nueva redacción de dicho precepto podría indicar que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. A tal fin, dicha legislación debe atribuirles las competencias, normalmente plenas y completas, que procedan, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión y prestación de servicios a los ciudadanos, y que la atribución de una competencia a otra autoridad debe motivar la decisión adoptada en el propio preámbulo del texto legal, sobre la base de la amplitud o la naturaleza de la tarea a realizar o las necesidades de eficacia o economía.

14. Es cierto que en Europa existen Estados compuestos como Alemania en los que la legislación federal no interviene, en principio, en la organización de las entidades locales y la fijación de sus competencias, pero como recoge el informe del Comité Director para la Democracia Local y Regional del Consejo de Europa sobre la regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local el hecho de que el artículo 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn garantice a los municipios *el derecho de resolver, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local*, permite a los *Länder* ampliar el campo de aplicación de la autonomía local ofrecida por dicho precepto, pero no limitarla. Todo ello supone, a juicio de los autores del citado informe, *que las competencias fundamentales de las entidades locales en los Länder respectivos son idénticas y que sólo existen diferencias en lo referente a la atribución de tareas determinadas*, y que el principio que rige es que *siempre que la ley no disponga expresamente otra cosa, la administración pública es de la responsabilidad exclusiva de las entidades locales en los límites de su territorio, lo que significa que la competencia general de las entidades locales cubre una amplia gama de tareas y competencias diversas*.
15. Por todo lo expuesto la Comisión recomienda diseñar un mejor sistema de delimitación de las competencias municipales propias, donde se especifique claramente, de acuerdo con su capacidad, las responsabilidades, de ordenación y gestión, que se atribuyen a los mismos. Dicho de otra manera, la nueva Ley debe especificar qué parte de la materia de protección civil, de los servicios sociales o de la protección del medio ambiente pongamos por caso, deben ser competencia propia de los municipios, lo que no obsta para que el ejercicio de dichas competencias se sujete a las previsiones contenidas en la ley sectorial reguladora de la materia, cuando esta exista.
16. También se considera conveniente que el diferente régimen competencial de los municipios se cohoneste con un sistema diverso de organización de los municipios, de mayor a menor complejidad, y con un sistema de financiación que permita visualizar el principio de conexión entre las competencias a ejercer y los recursos transferidos.
17. Desde esta misma perspectiva, en el momento de elaborar el nuevo listado de competencias propias de los municipios el legislador básico debería respetar los principios y directrices contenidos en los párrafos anteriores. En este sentido, la Comisión propone traspasar lo que deben ser competencias propias de los municipios, como por ejemplo la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística que contiene el artículo 25.2, o la ordenación, control y disciplina de las actividades de los ciudadanos a que hace mención el artículo 84 de la LRBRL al nuevo listado de competencias locales, listado que lógicamente deberá ser ampliado con los denominados servicios impropios y aquellas nuevas competencias que el legislador le atribuya atendiendo al principio de proximidad.
18. Por su parte la provincia debe conservar las competencias que contiene el artículo 36.1 de la LRBRL y añadirsele nuevas bajo la siguiente premisa: las competencias que la nueva Ley básica atribuya a los municipios que no sean capaces de ejercitar algunos de los municipios medianos o pequeños, por falta de

capacidad administrativa o de gestión, deben ser ejercidas por las diputaciones provinciales o a las otras Corporaciones de carácter representativo a que hace mención el artículo 141.1 CE, por ser la provincia una entidad local de proximidad y porque sus órganos de gobierno están formados por concejales escogidos en función de los resultados electorales de las elecciones municipales. En este sentido, como la Comisión está convencida de que son acertadas las afirmaciones que contiene el preámbulo de la CEAL donde se defiende que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos puede ser ejercido más directamente en el nivel local y que la existencia de gobiernos locales investidos de competencias efectivas permite una administración eficaz y próxima al ciudadano, considera valioso que la nueva regulación legal mantenga como objetivo que la defensa y gestión de los intereses locales permanezca en la esfera local.

19. Dicho de otra manera, cuando una materia afecta directa o primordialmente al círculo de intereses municipales o puede ejercerse mejor desde la proximidad, se debe atribuir al mundo local, principalmente el ayuntamiento, y cuando su capacidad de gestión no lo permita o el servicio requiera una prestación a mayor escala a la diputación provincial, porque así lo requiere el principio democrático combinado con el principio de proximidad: los poderes locales gestionan y resuelven los problemas de índole local. Entre los asuntos de interés municipal y los asuntos de interés autonómico hay asuntos intermunicipales que no pueden ser desempeñados de forma aislada por los municipios (transporte público comarcal, carreteras y caminos comarcales, planeamiento plurimunicipal, etc.) pero que tampoco presentan un interés intrínseco autonómico, cuya competencia debería ser ejercidas por las diputaciones provinciales o a otros entes locales intermedios.

20. Avala la anterior conclusión el reciente informe sobre democracia local y regional en España, elaborado por la Comisión de expertos del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, donde se dice, entre otras cosas, lo siguiente (parágrafos 64 y 65):

“64) Varios factores han favorecido la centralización de las competencias en el plano regional. En primer lugar, la tendencia natural de las nuevas instituciones a consolidar las relaciones con los ciudadanos a través del cumplimiento directo de las tareas administrativas.

65) En segundo lugar, una dificultad objetiva para encontrar en las colectividades locales temas adecuados para el ejercicio de las competencias. En este sentido, pensemos, por un lado, en la fragmentación de la red administrativa de los municipios, la mayoría de los cuales no están adaptados para ejercer dicho papel por motivos de dimensión territorial insuficiente y de población; y por el otro, en la inadecuación de las provincias; mientras, éstas siguen dibujándose como organismos de segundo orden destinados a permitir el ejercicio de las funciones de los municipios y no como potenciales destinatarios directos de competencias (sobre todo las relacionadas con los más amplios y que, debido a su tamaño, se mantienen en plano regional)”.

21. Por otro lado, el artículo 4.6 de la CEAL prescribe que *las entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente.*
22. Desde esta perspectiva, en cuanto a las relaciones comunidades autónomas-colectividades locales, la Recomendación del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, de 14 de noviembre de 2002 ha apuntado lo siguiente:
- “1. Estima que por su parte las comunidades autónomas parecen dar poca importancia a las relaciones directas, en cada región, con las colectividades locales y, sobre todo, a la creación de organismos de participación de las colectividades locales en las decisiones de las comunidades autónomas correspondientes.*
- 2. Observa con sorpresa que la poca atención dedicada a la cuestión de la aproximación entre comunidades autónomas y colectividades parece contrastar con los fuertes poderes de las regiones en materia de reglamentación de las colectividades locales.*
- 3. Considera que el futuro reserva ocasiones cada vez mayores de concertación de políticas y de acciones administrativas que se tratará de definir por medio de procedimientos adecuados con el fin, precisamente, de garantizar que en esta colaboración cada una de las partes tenga plena autonomía de decisión.”*
23. La Comisión propone, por tanto, que se introduzca un precepto de redacción similar al artículo 4.6 de la CEAL en la nueva Ley Básica del gobierno y la administración local, con la finalidad de cubrir la laguna legal existente.
24. Por otro lado, la CEAL ofrece un marco adecuado para la regulación de aspectos esenciales del estatuto de los electos locales, que conducen a la superación de ciertos déficits del actual modelo español. Así, a título de ejemplo destacado, es sabido que la normativa española no concede cobertura de paro a los representantes locales en caso que no vuelvan a salir elegidos, lo que parece contrario a la finalidad perseguida por el artículo 7.2 de la CEAL. No debe extrañarnos, pues, que el CPLRE en su recomendación 121 tantas veces citada (párrafo 28) considere que *“una situación como esta no puede más que desfavorecer un cierto número de categorías profesionales manteniéndolas al margen de las funciones electivas públicas en el ámbito local”*. A juicio de la Comisión, la nueva Ley Básica debería solucionar este problema, que está íntimamente relacionado con el derecho fundamental al acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos a que hace mención el artículo 23 de la CE y con la obligada remoción, por los poderes públicos, de los obstáculos existentes para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política (art. 9.2 CE).
25. También es esencial el marco que de los principios de suficiencia y autonomía financiera se contiene en el artículo 9 de la CEAL, cuyo apartado primero dispone que *“las entidades locales tienen, derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias”*. Solamente a partir del

pleno reconocimiento efectivo de estos principios puede considerarse que la autonomía local es real y efectiva, y no puramente nominal o semántica. Las competencias sólo pueden ejercerse con un volumen de recursos financieros paralelo a la importancia de aquellas y de los gastos que impliquen, y los gobiernos locales, siempre en el marco del cumplimiento de sus obligaciones legales en el ámbito competencial, deben poder distribuir esos recursos como consideren más adecuado en función de las necesidades y demandas de los ciudadanos de su territorio.

26. El Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, en su Recomendación núm. 121, de 14 de noviembre de 2002, sobre la democracia local y regional en España, después de congratularse de la introducción en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional del conflicto de defensa para la autonomía local (parágrafo 32) observa, sin embargo, a este respecto que las limitaciones de legitimación previstas por la legislación pueden hacer que *el cumplimiento del requisito de alcanzar, a escala nacional, un número de municipios superior al millar sea particularmente complejo* (parágrafo 33).
27. Ciertamente las limitaciones impuestas en el artículo 75 ter. de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), para interponer el conflicto de defensa en la autonomía local son excesivas y así lo atestiguan las estadísticas del alto Tribunal.
28. Para superar la rígida restricción actual la Comisión considera que lo ideal sería de todos los municipios y provincias españolas estuvieran legitimados para interponer, de forma individual, el conflicto en defensa de la autonomía local. En relación a las provincias, su número relativamente reducido hace posible implementar la medida propuesta sin mayores complicaciones en el nivel autonómico, pero respecto de los municipios al existir más de ocho mil municipios en España se plantean dudas sobre si la adopción de la medida propuesta podría colapsar, más de lo que ya lo está, nuestro Tribunal Constitucional.
29. Por todo ello, la Comisión propone reducción de los quórum de legitimación para la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local tanto en el caso de las provincias como en el de los municipios. La fijación de quórum razonables permitiría garantizar la defensa de la autonomía local al tiempo que actuaría como factor de objetivación relativa de la interposición de los conflictos en defensa de la autonomía local . Además, se propone añadir un nuevo apartado d) al mencionado artículo 75 ter. de la LOTC, que complementado la previsión anterior, legitimara a la asociación de entidades locales con mayor implantación en el ámbito territorial de aplicación de la disposición cuestionada para la interposición directa del conflicto en defensa de la autonomía local.
30. Desde esa misma perspectiva se aconseja modificar el contenido de los actuales artículos 34.1 i 37.2 de la LOTC en el sentido de citar y permitir la personación de la asociación de entidades locales con mayor implantación en el ámbito territorial de la disposición impugnada en aquellos recursos de inconstitucionalidad o cuestiones de inconstitucionalidad en las que se enjuicie la constitucionalidad de ley o disposición normativa con fuerza de ley que afecte

directamente a la administración local. A juicio de la Comisión no tiene sentido que en los procesos constitucionales que afectan directamente a la administración local no se permita la personación de los legítimos representantes de ese nivel de gobierno.

31. Para facilitar la citación al Tribunal Constitucional, esta reforma debería ir acompañada de una medida complementaria consistente en que el MAP publicase en el Boletín Oficial del Estado, con periodicidad adecuada, el nombre y la dirección de las asociaciones de entidades locales con mayor implantación en el ámbito territorial nacional y en el ámbito territorial propio de las diferentes comunidades autónomas, lo que requiere la formación de un registro estatal específico para dichas asociaciones.

1. LAS COMPETENCIAS Y SERVICIOS DE LAS ENTIDADES LOCALES Y LAS FORMAS DE GESTIÓN DE ESTOS

UN SISTEMA COMPETENCIAL FUERTE, BASADO EN LA AUTONOMÍA Y LA PROXIMIDAD

1.1. CRITERIOS Y PRINCIPIOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE COMPETENCIAS LOCALES

Antes de abordar las cuestiones relacionadas directamente con la regulación de las competencias por la legislación básica de régimen local, es necesario traer a colación los criterios y principios básicos que, como se verá, han de condicionar decisivamente, en uno u otro sentido, la posterior regulación de las competencias municipales. Sin ánimo exhaustivo, por lo menos debemos contemplar las siguientes:

1.1.1. El principio de autonomía local y su contenido competencial

La autonomía de que gozan municipios, provincias y comunidades autónomas es para la gestión de los intereses respectivos. En estos términos se expresa el artículo 137 de la Constitución. La autonomía no puede ser, por lo tanto, una cualidad abstracta, en el vacío, sino que debe asociarse indeleblemente a la gestión de los intereses del ente del cual se predica. Y puesto que no cabe hablar de gestión de intereses sin que se ostenten las competencias necesarias para ello, debemos concluir que la autonomía local proclamada en nuestra Constitución presupone un contenido competencial sobre el que proyectarse.

Ciertamente, el contenido competencial (y en cierto modo el económico) ha sido y sigue siendo la gran asignatura pendiente en el desarrollo jurisprudencial y legislativo de que ha sido objeto el principio de autonomía local entre nosotros. En su momento (1981), el Tribunal Constitucional echó mano del principio de la garantía institucional para salvar *in extremis* un cierto ámbito de competencias ejecutivas de las diputaciones provinciales. Pero este precedente, aparte de polémico, sólo sirve para reaccionar ante casos límite como aquel, pero no para evitar eventuales agresiones menos drásticas o más graduales a las competencias de municipios o provincias.

El caso es que el principio de autonomía local se ha desarrollado entre nosotros centrado casi exclusivamente en la definición de la posición formal de los entes locales en relación con las demás administraciones públicas, limitando radicalmente el sometimiento de los entes y de la actividad local a las facultades de control de estas otras administraciones. De este modo, en virtud del principio de autonomía, los municipios pueden tomar acuerdos sólo sometidos a los tribunales, sin que puedan ser suspendidos o anulados por otras administraciones; ahora bien, lo que no acaba de garantizar este principio es que estos acuerdos puedan adoptarlos los municipios sobre asuntos tangibles de una cierta importancia para la comunidad local.

Un principio de autonomía local centrado casi exclusivamente en la cuestión formal de la exclusión de los controles administrativos (aparte de la, como veremos más adelante, más limitada de la autoorganización), resulta notoriamente insuficiente. Lo es

formalmente y lo es desde el punto de vista de la necesaria capacidad de reacción y de acción que han de tener los gobiernos locales para gestionar efectivamente los intereses de la respectiva colectividad.

Hay que abordar, por lo tanto, la tarea de completar el principio de autonomía local que se ha desarrollado entre nosotros dotándolo del correspondiente contenido competencial. Y no cabe duda de que la Ley básica de régimen local (aunque no sólo ella) es quien tiene una mayor responsabilidad en este asunto.

1.1.2. Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

Hemos visto que el principio de autonomía no ha sido suficiente para atribuir a los entes locales un contenido competencial determinado. En los últimos años se ha desarrollado poderosamente en el marco del Derecho Comunitario Europeo el principio de subsidiariedad, cuya incorporación formal a nuestro ordenamiento jurídico podría resultar especialmente útil para fortalecer las competencias locales y para adecuarlas de forma flexible a la diversidad de entidades que componen nuestra administración local.

El principio de subsidiariedad, tal como se ha desarrollado por el Derecho Comunitario Europeo, presenta una doble dimensión: por una parte, propugna que las competencias públicas sean atribuidas o ejercidas por las instancias más cercanas a los ciudadanos; es decir, subsidiariedad vendría a comportar un criterio de proximidad en la atribución de las competencias.

Por otra parte, la formulación comunitaria del principio de subsidiariedad introduce también el parámetro de la eficacia como criterio de distribución de las competencias públicas, invitando a que éstas sean ejercidas por la administración pública que pueda hacerlo con mayor eficacia.

Además, la doctrina de la subsidiariedad trae implícito un criterio de intensidad en la intervención, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, que puede ser muy relevante a la hora de determinar la intervención que pueda corresponder a cada una de las administraciones implicadas en los casos de concurrencia o de compartición de competencias.

Frente a una jurisdicción y compartimentación estrictas en la determinación de la administración competente en una materia determinada, el principio de subsidiariedad permite flexibilizar la intervención de los diferentes entes públicos en el ejercicio de las competencias, partiendo de la base de que los entes locales siempre deberán disponer de un núcleo mínimo de competencias en el marco de su círculo de intereses, de acuerdo con el principio de autonomía.

El principio de eficacia, asociado al de subsidiariedad, puede suponer un obstáculo para ampliar de forma homogénea el ámbito de competencias de todos los municipios, pues no todos ellos tienen la misma capacidad de gestión. Es por este motivo que, especialmente en un sistema de atribución de competencias basado en la flexibilidad que proporciona el principio de subsidiariedad, se deberá tener en cuenta el parámetro de la capacidad de gestión de cada una de las entidades locales, con el objetivo de

conseguir una descentralización óptima de las competencias a favor de los entes más próximos a los ciudadanos, pero sin detrimento en el eficaz ejercicio de las mismas.

El principio de subsidiariedad comportará, pues, la necesidad de establecer los criterios de flexibilidad que permitan determinar cuando un ente local tiene capacidad de gestión para ejercer una competencia concreta de forma eficaz. Estos criterios deberían permitir que un municipio determinado asuma como propia la competencia en los casos en que así proceda, mientras que si no procede es ejercida subsidiariamente por la administración señalada con esta finalidad por la legislación de que se trate; y también podrían servir para determinar en qué casos procede, incluso de forma obligada si así lo establece la ley de que se trate, la delegación de una competencia determinada a favor de un municipio concreto.

De esta forma, se podría avanzar de manera flexible en dotar de más competencias a los municipios con la capacidad de gestión necesaria para ejercerlas con eficacia, sin detrimento de que en los demás casos el ejercicio eficaz de esas mismas competencias sería asumido por otras administraciones menos próximas a los ciudadanos (diputaciones, comunidades autónomas).

El principio de subsidiariedad, en su doble vertiente de proximidad y de eficacia, así como los criterios de flexibilidad en la atribución de las competencias municipales, deberían ser formalmente asumidos y mínimamente desarrollados por la legislación básica de régimen local.

Ello no supone, ni mucho menos, un desconocimiento de la función propia de las leyes sectoriales en la atribución de competencias municipales. Ahora bien, si que evitaría el mantenimiento de la situación actual, caracterizada por la virtual remisión en blanco a esas leyes sectoriales, para que determinen discrecionalmente las competencias municipales, en grave detrimento, como veremos más adelante, de la integridad de éstas.

La regulación cabal por la Ley básica de régimen local de los citados principios y criterios de subsidiariedad y flexibilidad debería permitir que las leyes sectoriales se centraran en la regulación de los aspectos sustantivos propios de la acción pública en el ámbito de que se trate, así como en la identificación de los aspectos que inciden en un ámbito de interés supralocal, que son los que pueden justificar la atribución de competencias a las administraciones de ámbito supralocal en relación con los mismos.

La aplicación efectiva del principio de flexibilidad en la atribución de competencias a los municipios requiere la existencia de criterios claros y operativos que permitan poder determinar si un municipio dado está o no está capacitado para ejercer una determinada competencia.

Los principales criterios para una atribución flexible de competencias deben estar previstos y desarrollados por la legislación básica de régimen local y las leyes sectoriales deben poder concretar su aplicación en cada caso.

Como consecuencia de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, la legislación básica de régimen local debería establecer formalmente el criterio según el cual si un municipio cumple los mínimos de voluntad, capacidad y desarrollo normativo y de programación y planificación que se determinen por la misma, debería poder

ejercer todas aquellas competencias de naturaleza ejecutiva previstas por la legislación sectorial en los diversos ámbitos de acción pública de trascendencia local, excepción hecha de la intervención supralocal que, para la adecuada gestión de los intereses de este nivel, justifiquen las leyes sectoriales.

Este planteamiento también obliga a prever la administración que en cada caso deberá ejercer las competencias susceptibles de ser ejercidas por los municipios en aquellos casos en los que éstos no quieran o no puedan asumirlas.

La legislación básica de régimen local debe prever una solución general para estos casos (que sea la diputación provincial u otra administración local de ámbito supramunicipal determinada por la legislación autonómica de régimen local), sin perjuicio de que las leyes sectoriales puedan disponer soluciones distintas para casos concretos.

1.1.3. La incorporación del principio de suficiencia financiera

Por lo que se refiere al ámbito de la autonomía financiera, los datos obtenidos por la FEMP referidos al gasto público en España¹ ponen de manifiesto que total del gasto público español, el 49,4 % lo efectúa la administración del Estado, un 35,2 % lo realizan las comunidades autónomas y tan sólo un 15,3 % es efectuado por la administración local. Este bajo porcentaje de gasto gestionado por las entidades locales españolas se debe a que el principio de proximidad en el ejercicio de competencias públicas no se aplica de forma efectiva en España, lo que conlleva que nuestras colectividades locales no gestionen una parte importante de los asuntos públicos. Además, los recursos financieros con que cuentan dichas colectividades son inferiores a las competencias que ejercen de forma efectiva, aunque a veces no cuentan con un título habilitante específico.

Además, la Comisión constata que las Haciendas locales no disponen de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley les atribuye y que, con más frecuencia de la deseable, la efectiva participación en los tributos de las comunidades autónomas no existe o ha sido sustituida por subvenciones graciables en su concesión, condicionadas en su destino y no garantizadoras de la continuidad y regularidad de la prestación de los servicios públicos subvencionados, lo que incide de forma negativa en la suficiencia financiera de las entidades locales y en su potestad de planificación.

Asimismo la Comisión considera que la suficiencia financiera de las entidades locales enmarca las posibilidades reales de la autonomía local, pues, sin medios económicos suficientes, el principio de autonomía local no pasa de ser una mera declaración formal, y que la sustitución de la preceptiva participación en los tributos del Estado y en los de las comunidades autónomas por subvenciones a obras, servicios o actividades municipales supone una clara intromisión de dichos niveles de gobierno sobre los gobiernos locales, privándolos de su potestad decisoria fundamental sin la que no cabe hablar de autonomía local.

¹ Datos procedentes de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, correspondientes a estimaciones del ejercicio de 2004. Reparto del gasto público con carga financiera y sin pensiones.

Para resolver, en parte, la problemática planteada la Comisión propone que la nueva Ley básica introduzca un precepto general, referido a los recursos financieros de las entidades locales, de contenido similar al actual artículo 9 de la CEAL, donde quede configurada la participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas como un derecho de las entidades locales a recibir financiación, incondicionada en cuanto a su destino y periódica en su percepción, que consista en una participación en los tributos recaudados por el Estado y las comunidades autónomas en el ejercicio económico inmediatamente anterior. De esta forma el aumento o disminución de ingresos tributarios de la hacienda general tendría su lógica correspondencia en el aumento o disminución de recursos de las entidades locales.

1.1.4. Las competencias locales se definen en base a potestades públicas

Suele definirse la competencia como la medida de potestades que tiene un órgano o un ente. De modo que la determinación de las competencias públicas es una operación que debe manejar dos vectores distintos: el de los asuntos o materias, por una parte, y el de las potestades, por otra.

El debate, mucho más intenso, sobre las competencias estatales y autonómicas nos ha llevado a asumir plenamente este fenómeno. Así, no solemos limitarnos a decir que el Estado o tal o cual comunidad autónoma tienen competencias sobre una u otra materia, sino que acostumbramos a precisar si la competencia disputada es legislativa o ejecutiva, o de legislación básica o plena, o de mera gestión, entre otras diversas posibilidades.

Este ejercicio no se ha trasladado suficientemente al análisis y a la regulación de las competencias municipales. Tan es así que la propia LRBRL regula en títulos distintos y en artículos distantes (el 4 y el 25 y siguientes) potestades y competencias de los municipios, cuando, ciertamente, ¿qué sentido tiene regular las potestades si no es para proyectarlas en determinadas materias y asuntos y concretar así las competencias?. En esta materia el legislador básico ha sido emulado, como veremos en su momento, por la mayoría de legislaciones sectoriales, que sólo ocasionalmente definen con mayor o menor precisión las competencias locales en términos de potestades a aplicar sobre los sectores de que se trate.

En esta cuestión, la legislación vigente de régimen local no ha hecho el esfuerzo de adaptar la regulación de las competencias a la diversidad de retos y de funciones que deben abordar los entes locales, de modo que se limita a reproducir con escaso espíritu crítico el planteamiento mucho más simplista de las competencias municipales por parte de la legislación decimonónica.

Efectivamente, en un contexto en el que ni siquiera se conocía el concepto de servicio público, y lo que se esperaba de la administración era el mantenimiento del orden público, la seguridad y la salubridad, aparte de unas pocas funciones benéficas o asistenciales, era relativamente fácil sintetizar las competencias de los municipios en listas de cometidos de escasa complejidad (limpieza de la vía pública, escuelas de primeras letras, beneficencia, abastos, fuentes y abrevaderos y cuestiones por el estilo).

Por otra parte, la administración decimonónica presentaba una estructura mucho más simple a la que conocemos actualmente: la única administración presente en el territorio era prácticamente la municipal, de modo que los actualmente habituales conflictos de competencias entre administraciones públicas eran imposibles. Sólo cuando la administración del Estado se desarrolla y puede tener efectivos en el territorio (maestros, ingenieros, policías, etc.) se empiezan a producir lo que hoy llamaríamos conflictos de competencias con los ayuntamientos. Con una administración de estas características no es necesario afinar demasiado en la regulación detallada de las competencias municipales.

La administración contemporánea es mucho más compleja. Para empezar, son diversas (Estado, comunidades autónomas, entes locales) las administraciones presentes efectivamente en el territorio, con capacidad todas ellas para ejercer funciones y prestar servicios hasta el último rincón del mismo. Es imprescindible, por lo tanto, regular con rigor la compleja delimitación de funciones y responsabilidades entre unas y otras.

Por otra parte, las funciones que cabe exigir a las administraciones contemporáneas son de una gran diversidad y sofisticación: prestación de servicios cada vez más diversos y complejos, ordenar el territorio, garantizar la equidad social y la sostenibilidad ambiental, mantener el orden y la seguridad, fomentar la participación, estimular y encauzar el desarrollo económico, etc.

De modo que sólo es posible distribuir de forma razonablemente ordenada las competencias de las distintas administraciones en relación con esta gran diversidad de asuntos si se delimitan cuidadosamente las potestades que cada una de las administraciones implicadas puede ejercer en relación con cada una de las materias o asuntos públicos de su incumbencia.

La legislación vigente de régimen local no acaba de responder a este planteamiento. Ciertamente, como veremos, ya no reproduce el listado de supuestas competencias municipales de la legislación precedente, que sustituye por uno más simple de materias o intereses. Pero se queda sin definir las potestades que los municipios podrán ejercer en relación con las mismas. Pretender que esta operación la hagan, sin ofrecer criterio alguno, las leyes sectoriales es, como veremos, una quimera.

1.1.5. La naturaleza política del gobierno local también se proyecta en la naturaleza de sus competencias

El Tribunal Constitucional se ha referido en más de una ocasión a la distinción entre la autonomía política (que corresponde a las comunidades autónomas) y la meramente administrativa (que sería la propia de los entes locales). Si esta distinción es a los efectos de poner de manifiesto que las comunidades autónomas pueden ejercer su autonomía en el plano legislativo, mientras que los municipios deben limitar la suya al administrativo, nada que objetar. Pero no sería admisible si con ella se quisiera negar la naturaleza política de los gobiernos locales.

Y es que desde la transición se ha puesto sobradamente de manifiesto la naturaleza plenamente política, y no meramente administrativa, de las instituciones de gobierno local. En los ayuntamientos, y desde los ayuntamientos, se hace política, además de

administrar y de gestionar: se trabaja para la solidaridad, la convivencia y la cohesión social, para el uso racional y sostenible del territorio, para resolver los conflictos colectivos y para promover los intereses comunes. Cuestiones todas ellas obviamente políticas.

Pero esta naturaleza, este papel esencialmente político de los gobiernos locales todavía es poco reconocido, cuando no negado abiertamente. Actualmente no se puede negar la realidad de los gobiernos locales (concepto éste el de gobierno local incorporado expresamente en el texto constitucional) y de su naturaleza esencialmente política. Esta realidad viene impuesta por el carácter y por las consecuencias netamente políticas de sus funciones más significativas, y se refleja claramente en como asumen y tratan las formaciones políticas y los medios de comunicación los procesos electorales y los conflictos sociales y de gobierno a nivel local.

Este contenido político de los entes locales debe proyectarse naturalmente en sus competencias, en la medida que son precisamente éstas las que deben posibilitar el desarrollo de las políticas necesarias para el gobierno y la promoción de la colectividad local.

En consecuencia, las competencias locales no deben limitarse al plano de la mera gestión de servicios y de funciones burocráticas, debiendo comprender también potestades normativas, reguladoras, fiscales y de planificación, sin las cuales difícilmente podrían plantearse responsabilidades de auténtico gobierno político de los pueblos y las ciudades.

1.1.6. El contexto y los retos del gobierno local contemporáneo: actualidad de la descentralización en la sociedad global

El gobierno local contemporáneo debe desarrollar sus actividades al servicio de una sociedad muy compleja y dinámica, innovadora y cambiante, en un entorno de globalización. Entre las muchas y profundas transformaciones sociales de los últimos años, podemos destacar las siguientes, todas ellas estrechamente relacionadas con el tema que nos ocupa:

- El fenómeno de la globalización, que acentúa la interdependencia humana, difumina el papel de los Estados y lleva hasta el último rincón del último pueblo la preocupación, la angustia, el afán de tomar partido, ante las mil y una crisis y conflictos, locales o generales, que sacuden el globo. En la aldea global, el interés de los ciudadanos puede manifestarse con igual intensidad por la política de aparcamientos de su ayuntamiento que por los destrozos causados por un desastre natural al otro lado del planeta.
- Nuestro acceso reciente al club de los países ricos y nuestra cercanía a los pobres nos convierte en poderoso foco de atracción de las migraciones, que vienen transformando radicalmente la composición de nuestras sociedades, planteando problemas de cohesión social y cultural que hasta hace poco desconocíamos.
- Fenómenos como el envejecimiento de nuestras poblaciones, la incorporación plena de la mujer al mundo laboral y la aparición de nuevos hábitos de trabajo, consumo y

ocio, vienen modificando drásticamente las demandas y las necesidades de servicios que han de atender los ayuntamientos.

- La sensibilidad creciente acerca de la necesidad de proteger el medio ambiente y de promover un desarrollo sostenible que proporcione un mundo viable a las generaciones futuras, ponen también de manifiesto la necesidad de dotar a los ayuntamientos de instrumentos para intervenir en estas cuestiones.
- El impacto de las nuevas tecnologías de la información, la comunicación y el conocimiento.

Cambios profundos y radicales que reclaman nuevas maneras y nuevas prioridades en el ejercicio del gobierno local. Los ayuntamientos deben seguir limpiando las calles, cuidar de que el agua sea potable, vigilar el tráfico y planificar y controlar la ocupación del suelo, entre otras muchas ocupaciones municipales tradicionales. Pero estas mismas cosas las han de hacer de otra forma, y han de hacer cosas nuevas.

Para empezar, en este contexto ya no basta el igualitarismo de mínimos que ha caracterizado las grandes organizaciones de servicios públicos estatales o autonómicos (sanidad, educación, comunicaciones), puesto que lo que se necesita es asegurar la calidad y la competitividad de los servicios públicos, su capacidad para adaptarse rápidamente a situaciones diferentes y en rápida mutación. Y estos objetivos sólo se pueden alcanzar desde las iniciativas locales y las acciones descentralizadas, que son mucho más flexibles, adaptables y competitivas.

Por otra parte, se dice a menudo que, más allá de las competencias que definen las leyes, nada de lo que interesa y preocupa a las colectividades locales puede ser ajeno a los ayuntamientos. Hoy esto es más cierto que nunca. La creciente velocidad con la que se producen los cambios y aparecen los nuevos problemas obliga a los ayuntamientos cada vez más a reaccionar antes de que tengan tiempo de hacerlo los demás poderes públicos. Y ya que una crisis bélica, un desastre natural o una conferencia internacional, producidos al otro lado del mundo, pueden ser los principales motivos de preocupación de nuestros vecinos, los ayuntamientos han de poder implicarse en ellos y colaborar activamente en la construcción de un nuevo orden global.

Nuestras sociedades son cada vez más complejas, más plurales, más maduras, formadas e informadas. Y cada vez es más notable la capacidad de impacto que cualquier persona, entidad o grupo puede tener, a través de las redes de comunicación o de cualquier otro medio, en la sociedad.

Por otra parte, es sabido que los principales problemas que afrontan las sociedades locales y el mundo son sustancialmente los mismos, problemas de sostenibilidad, de convivencia y de cohesión social. Problemas todos ellos que no se resuelven sólo con servicios públicos, pues requieren la implicación de todo el mundo, poderes públicos, empresas y ciudadanos.

En este contexto, el gobierno local no puede limitarse a gestionar servicios, a hacer de administración pública. Los gobernantes locales han de poder ser también constructores de consensos y de complicidades sociales, han de poder comprometer e implicar a sus ciudades y pueblos en la definición y consecución de objetivos colectivos.

Es evidente que la regulación de las competencias locales no puede ignorar estos nuevos retos que deben afrontar los municipios. Ya sea para atribuirles nuevas y más significativas competencias en ámbitos decisivos para la cohesión social, la sostenibilidad y la competitividad, como es el caso de la educación, la vivienda, el trabajo, la inmigración o el medio ambiente. Ya sea para definir un marco más operativo que el vigente que les permita participar efectivamente en la adopción de decisiones en niveles territoriales más amplios, así como tomar con presteza y eficacia decisiones para afrontar los nuevos problemas a los que cada vez con mayor frecuencia se enfrentan las colectividades locales.

1.2. LAS COMPETENCIAS LOCALES EN EL ORDENAMIENTO VIGENTE

1.2.1. Principales características

La regulación vigente de las competencias locales se caracteriza por los puntos siguientes, algunos de los cuales serán desarrollados con mayor detalle en los próximos apartados:

- La legislación básica de régimen local no ofrece una lista determinada y formal de competencias locales. Encarga expresamente esta función a las leyes reguladoras de los diversos sectores de actividad administrativa, especialmente de aquellos a los que la propia LRBRL identifica como propios del interés municipal.
- Sí que establece la LRBRL una lista de obligaciones municipales mínimas, que indirectamente ha venido cumpliendo la función de una cierta –y modesta- garantía competencial por parte del legislador estatal básico.
- Parecida función indirecta de garantía competencial –aunque todavía más modesta- la ha cumplido también la formulación de un principio de reserva a favor de los entes locales de algunos servicios públicos esenciales.
- Reconocimiento de una capacidad general de iniciativa a favor de los municipios y de su capacidad para prestar servicios complementarios a los propios de otras administraciones públicas, especialmente en las materias enunciadas por el artículo 28 LRBRL; en estas mismas materias, la DT 2ª de la misma Ley formula una suerte de reserva de ejecución a favor de los municipios, salvo que por ley se establezca lo contrario.
- Regulación sumaria de las principales potestades administrativas de que disponen los municipios, pero sin relacionarlas con el régimen de las competencias.
- Principio de reserva de ley para regular las competencias locales, y distinción entre las propias (que se ejercen en régimen de autonomía) y las delegadas (que deben acompañarse de los recursos necesarios para su ejercicio).
- En cuanto a las diputaciones, las competencias que se les atribuye son básicamente de cooperación, coordinación o suplencia, en relación con los servicios municipales.

1.2.2. El modelo competencial (arts. 2.1 y 25.2)

Los artículos 2.1 y 25.2 LRBRL expresan el modelo competencial por el cual opta el legislador básico: responsabilizar a las leyes sectoriales para que sean ellas las que definan las competencias municipales en los ámbitos respectivos de actividad administrativa e identificar las materias de interés local, a fin de que las leyes sectoriales reguladoras de las mismas atribuyan en cualquier caso competencias a los municipios.

El elemento central de la regulación de las competencias locales por la legislación vigente es la remisión de su regulación a las leyes sectoriales.

De hecho, con este planteamiento el legislador básico de régimen local no hace más que adaptarse a la realidad: como que en la práctica del último siglo y medio han sido las regulaciones sectoriales (leyes y reglamentos), más que las leyes de régimen local, las que han definido (normalmente en sentido centralizador) las competencias municipales, la LRBRL asume como inevitable y normal este fenómeno y, en vez de establecer una lista formal de competencias municipales que sabe será desvirtuada por las leyes sectoriales, se limita a identificar los sectores en los que deben reconocerse competencias a los municipios, aceptando abiertamente que sean las leyes reguladoras de los mismos las que concreten cuáles deben ser estas competencias.

El planteamiento es comprensible, habida cuenta de la poca eficacia que han tenido en el pasado las listas de competencias de la legislación de régimen local y el protagonismo que en esta cuestión han tenido las leyes sectoriales.

Además, la remisión a las leyes sectoriales para definir las competencias municipales también resulta oportuna para adecuar esta función a la distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas, tanto en materia de régimen local, como en relación con los sectores de actividad administrativa que han de ser objeto de competencias municipales.

En la práctica, las leyes sectoriales han estado poco a la altura de esa remisión que les hacía la LRBRL. Del estudio pormenorizado del régimen de leyes sectoriales vigentes se pueden extraer las siguientes conclusiones, que ponen de manifiesto las principales debilidades del modelo:

a) Las leyes sectoriales hacen una definición insuficiente de las competencias locales en los ámbitos respectivos. Las leyes y el resto de normas jurídicas de carácter sectorial vigentes cumplen sólo parcialmente, y en términos no del todo satisfactorios, la función de completar y concretar las competencias municipales. En este sentido, del análisis de la legislación sectorial se pueden deducir las siguientes conclusiones:

- En primer lugar, hay algunos casos, aunque pocos, en los que las leyes sectoriales reguladoras de materias previstas por el artículo 25 LRBRL no atribuyen ningún tipo de competencia ni de función concreta a los municipios.
- En segundo lugar, constatamos que hay diversos casos de atribución de competencias locales en régimen de concurrencia abierta con otras administraciones públicas, así como otros muchos de atribución a los municipios, más que de competencias de naturaleza ejecutiva, de simples funciones que no comportan el ejercicio de potestades públicas, y que están también al alcance de entidades o empresas privadas.

- En tercer lugar, se advierten también casos de competencias municipales condicionadas y sometidas en la práctica a otras competencias públicas basadas en títulos competenciales distintos. El caso más claro es el del urbanismo, limitado a potestades estatales o autonómicas por las leyes sectoriales de política territorial, de costas, de puertos, de aeropuertos, de helipuertos, de carreteras, de infraestructuras ferroviarias, de infraestructuras hidráulicas, de infraestructuras eléctricas, de equipamientos comerciales, de patrimonio histórico-artístico o de espacios naturales protegidos. Parecida subordinación a otros títulos competenciales del Estado o de las comunidades autónomas afecta a las decisiones municipales sobre incrementos salariales, sobre endeudamiento o sobre el incremento de tarifas de servicios en régimen de precio intervenido.

b) Falta de adaptación de las competencias locales a las funciones propias de la administración pública liberalizadora. Las corrientes liberalizadoras que en los últimos años vienen influyendo las transformaciones institucionales y políticas de nuestro entorno han impreso también un cambio significativo en la determinación de las funciones que han de desarrollar las administraciones públicas: cada vez se pone más de relieve que lo propio de las administraciones públicas es el ejercicio de funciones reguladoras o de ordenación y de actividades de control y supervisión de las actividades privadas, mientras que las funciones prestadoras de servicios y de gestión de actividades empresariales o de contenido técnico, que pueden ser ejercidas por los particulares, se dejan cada vez más a la iniciativa privada, en el marco de la economía de mercado.

Este fenómeno se percibe cada vez más en actividades tradicionalmente propias de los municipios: servicios funerarios, mataderos, etc. Los efectos de este proceso de liberalización es potencialmente peligroso para las competencias municipales, pues muchas de estas competencias son precisamente de gestión, de prestación de servicios, y es este tipo de funciones el más idóneo para ser liberalizado. Conocido este proceso, el régimen de las competencias locales debería poner más el acento en las funciones reguladoras y en las de control de actividades privadas. Mientras no se haga así, la liberalización comportará pérdida de competencias locales.

c) Vigencia de una concepción patrimonialista de la autonomía local. En muchos de los ámbitos afectados por la regulación sectorial, las competencias locales se amparan en o se limitan a la vía y demás espacios públicos de la titularidad municipal o a la zona urbana, o es en estos ámbitos donde las competencias analizadas obtienen un mayor reconocimiento. Es el caso de la seguridad, de la circulación y del transporte urbano de viajeros, de determinadas funciones en materia de espectáculos, de la televisión y la radio, de algunas competencias en materia de comercio interior, etc.

Estos casos expresan la vigencia de una concepción patrimonial de la autonomía local, más propia de los inicios del régimen municipal francés del liberalismo, que de la lógica constitucional vigente, según la cual los municipios tienen la naturaleza política y representativa propia de las administraciones territoriales.

Efectivamente, si los municipios son administraciones públicas y representan y gestionan los intereses de las colectividades respectivas, no tiene demasiado sentido que muchas de sus competencias se limiten a la zona urbana o se tengan de justificar más en el hecho de afectar actividades que se desarrollan sobre la vía pública, que en la incidencia de estas actividades en los intereses colectivos.

Esta vigencia de la base patrimonial de diversas competencias municipales resulta ser una limitación para las citadas competencias, aparte de que conceptualmente responde a planteamientos más propios de los inicios del liberalismo que de los sistemas democráticos vigentes.

d) Anacronismo y falta de adaptación a las nuevas realidades. Varias de las referencias de los artículos de atribución de competencias municipales de la LRBRL son anacrónicas, pues expresan actividades o competencias que apenas tienen sentido como tales competencias municipales en la sociedad contemporánea: mataderos, control de alimentos y bebidas, suministro de gas y calefacción y mercados y lonjas centrales. Estas referencias se mantienen más por inercia de redacciones anteriores de la legislación de régimen local, que para señalar que los municipios siguen siendo responsables de esos asuntos.

En cambio, ni las leyes de régimen local, ni las sectoriales, reconocen formalmente el papel que juegan realmente los municipios en sectores más recientes de la actividad administrativa: inmigración, telecomunicaciones o cooperación al desarrollo, entre otros.

e) Las limitaciones de la potestad normativa local. La expresión más plena de la naturaleza pública de las administraciones locales es su potestad normativa, que se manifiesta en las ordenanzas y reglamentos. Esta potestad, en función del alcance que se le reconozca, puede jugar un papel muy importante en la determinación del contenido de las competencias municipales.

Si bien alguna jurisprudencia ha reconocido un ámbito relativamente extenso para esta potestad normativa local, incluso más extenso que el que pueda corresponder a los reglamentos estatales o autonómicos, en atención al hecho que las administraciones locales incorporan una función representativa directa que no tienen las demás administraciones públicas, tal como ha señalado incluso el Tribunal Constitucional, en la práctica esta potencial mayor capacidad normativa de las ordenanzas y reglamentos locales queda muy limitada debido a la amplitud que tiene en nuestro ordenamiento jurídico el principio de reserva de ley en materia sancionadora y en otros ámbitos normativos que afectan los contenidos o el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Esto significa que si las ordenanzas y reglamentos locales, si van más allá de la regulación de cuestiones de organización o de procedimiento y afectan derechos y libertades de los ciudadanos, necesitan a menudo una habilitación legal más específica que la proporcionada genéricamente por la legislación de régimen local, habilitación que debería serles facilitada por la legislación sectorial, cosa que ésta sólo hace en contadas ocasiones.

f) Los controles y las competencias locales. En el análisis de la legislación sectorial se constata como diversas competencias municipales son sometidas a mecanismos de control o de coordinación por parte de otras administraciones públicas, hasta el punto que los ayuntamientos se ven privados, en todo o en parte, de la capacidad decisoria sobre aquellas. El alcance que en algunos casos tienen estos controles administrativos

sobre la actividad local hace que lleguen a ser probablemente incompatibles con el principio de autonomía local. Algunos ejemplos:

- En primer lugar, numerosos casos de sumisión de actos o disposiciones locales a trámites de aprobación final del procedimiento de que se trate por otras administraciones públicas: urbanismo, protección civil, prevención de incendios, etc. Y no siempre se justifica suficientemente la existencia de intereses supralocales que legitimen esta intervención decisoria externa.
- En segundo lugar, casos de subordinación de decisiones municipales a informes vinculantes de la administración autonómica (instalación de vertederos, apertura de grandes superficies comerciales, etc.).
- En tercer lugar, casos de vinculación de decisiones municipales al contenido de planes o programas estatales o autonómicos: el plan sectorial de equipamientos comerciales vincula las licencias comerciales, los Presupuestos generales del Estado vinculan los incrementos salariales de los funcionarios locales, etc.

g) Algunas leyes sectoriales incrementan las obligaciones, las responsabilidades o las cargas municipales. El concepto de competencia hace referencia principalmente a potestades, poderes de hacer o de no hacer, según decida su titular. A veces, las leyes, más que competencias, o además de competencias, atribuyen a los municipios obligaciones o responsabilidades, o definen situaciones que son cargas para estas entidades. En estos casos, que a menudo están más que justificados en la evolución política o social general, se produce una situación lesiva para la autonomía local, especialmente si la ley que atribuye la obligación o carga no pone a disposición de los ayuntamientos los recursos necesarios para cumplirla.

Algunos ejemplos de este fenómeno en la legislación sectorial son: nuevas obligaciones de protección civil para los municipios de más de 50.000 habitantes, beneficios tributarios para el patrimonio histórico-artístico, supresión de barreras arquitectónicas, recogida selectiva de residuos, archivos municipales, beneficios fiscales para los centros de culto, etc.

h) Proliferación de órganos colegiados con representantes municipales, de escasa utilidad para la autonomía local. Es una constante de las leyes sectoriales la creación de órganos mixtos, con funciones consultivas, asesoras o de participación, que integran representantes de las entidades locales. Es una práctica positiva desde el punto de vista del funcionamiento normal de las relaciones interadministrativas, y puede ser una buena vía para que los representantes de los entes locales puedan participar en procesos de toma de decisiones estatales o autonómicas que les afecten.

Sin embargo, hay que relativizar la trascendencia de esta participación orgánica como canal de representación y promoción de los intereses locales. Por diversos motivos: la presencia de representantes municipales en estos órganos mixtos es siempre muy reducida; muchas veces estos órganos no trascienden de los textos legales, de modo que no llegan a funcionar efectivamente; y las posibilidades efectivas de participación que tienen los representantes de los entes locales son escasas, pues suelen tener poca información, escasa especialización y poco tiempo.

Nos equivocamos, por lo tanto, si creemos que con la simple incorporación de representantes municipales en órganos de estas características ya cumplimos con el requisito de la participación municipal en la planificación o decisión sobre asuntos que

les afecten. Además, ello hace que resulte especialmente criticable la tendencia de algunas leyes sectoriales de mirar de compensar la pérdida de competencias locales con el reconocimiento de la posibilidad de participación local en órganos de estas características. Está claro que una cosa no compensa la otra.

h) Uniformismo del régimen local y de las competencias municipales. La legislación de régimen local tiene un carácter marcadamente uniformista, pues trata de forma sustancialmente igual a municipios que son muy diferentes. Este uniformismo también está presente en las leyes sectoriales que definen competencias municipales.

Esta orientación esencialmente uniformista es negativa para los municipios, pues mientras que para los más pequeños las competencias atribuidas muchas veces superan sus capacidades de gestión, en el caso de los medianos y grandes se les atribuye muchas menos competencias de las que podrían ejercer, con la correspondiente pérdida de proximidad y a menudo de eficacia en la gestión de las mismas.

A pesar de la pervivencia de esta orientación mayoritariamente uniformista, hay que reconocer algunos trazos de diversidad por parte de algunas leyes: uso creciente de mínimos poblacionales para reconocer mayores competencias, en lo que constituye una reducción excesivamente simplista del uniformismo mayoritario; régimen especial de Barcelona, etc.

De modo que debemos concluir en que son demasiadas las debilidades de este sistema, pues no son mayoría los casos en los que el legislador sectorial cumple cabalmente la remisión hecha por la LRBRL.

Por otra parte, ante este comportamiento francamente insatisfactorio de las leyes sectoriales en la regulación de competencias municipales, el sistema no ofrece mecanismos eficaces para obligarlas a cumplir con la remisión de la LRBRL. Sólo en contadísimas ocasiones el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de leyes por infringir lo previsto por los artículos 2 y 25 LRBRL.

Y es que, aparte de otras posibles explicaciones (faltaba hasta fechas recientes una vía de acceso de los entes locales a la justicia constitucional, la LRBRL sólo es vinculante para las leyes autonómicas de desarrollo, y no para las estatales), la verdad es que es tan escaso el contenido de competencias locales garantizado por la LRBRL, está tan en blanco la remisión que hace al legislador sectorial, que resulta muy difícil acreditar en la mayoría de casos que las leyes sectoriales, por poco satisfactorias que sean a estos efectos, vulneran lo dispuesto por la LRBRL.

Por todo ello, debemos concluir en la necesidad de corregir el modelo competencial básico a fin de que, sin impedir que sigan siendo las leyes sectoriales las que determinen las competencias municipales, se garantice por la legislación básica de régimen local un contenido o un estatus competencial mínimo a favor de los municipios.

1.2.3. Los servicios mínimos (artículo 26)

La institución de las obligaciones municipales mínimas (artículo 26 LRBRL), aunque su finalidad no es propiamente la de atribuir competencias a los municipios (sino la de garantizar determinadas prestaciones municipales a los ciudadanos), de hecho ha venido

cumpliendo la función de asegurar algunos ámbitos de competencia local. Si se obliga a los municipios a prestar determinados servicios, la competencia para ello debe darse por supuesta.

Sin entrar a valorar la lógica de este tipo de planteamiento, y aceptada la garantía que del mismo deriva para las competencias locales, lo cierto es que su eficacia en esta cuestión es muy limitada.

Por una parte, aunque consideramos que no debería deducirse de este precepto que la capacidad municipal se reduce a la mera gestión, se ha entendido que la mayoría de obligaciones municipales del artículo 26 hacen referencia al mero establecimiento o prestación de servicios, sin incluir claramente potestades de regulación o de intervención. Aparentemente, las competencias que cabe deducir de estos preceptos son en la gran mayoría de casos de mera gestión. Sin embargo, el principio de autonomía local exige que se proyecte sobre estos servicios no sólo la gestión sino también las potestades de planificación, programación y regulación de los mismos.

Por otra parte, se trata de listas de servicios o actividades francamente desactualizadas, cuando no anacrónicas, de modo que en varios casos el enunciado de la Ley no se corresponde con la realidad de quien gestiona realmente el servicio de que se trate.

Además, el proceso de liberalización de los últimos años ha ido reduciendo esta lista, con la exclusión de algunos de los servicios inicialmente incluidos en la misma (mataderos).

Por todo ello debemos concluir que si bien la institución de los servicios municipales mínimos ha tenido algún efecto de proteger las competencias municipales necesarias para prestarlos, las competencias garantizadas por esta vía son de un perfil político y administrativo bajo.

De todas formas, no podemos ignorar dos virtudes de este precepto. En primer lugar, el establecimiento mismo de obligaciones para los ayuntamientos por parte del legislador. Es bueno que la ley responsabilice abierta y expresamente a una determinada administración pública de la existencia de una serie de prestaciones, pues de este modo viene a facilitar a los ciudadanos interesados unos primeros resortes que pueden servirles para exigir el establecimiento efectivo de las mismas.

En segundo lugar, el hecho que el artículo 26 ofrezca listas diferentes de obligaciones según sea el tamaño de los ayuntamientos constituye también uno de los escasos, y necesarios, rasgos de diversidad en el régimen local vigente.

1.2.4. Servicios esenciales reservados a los entes locales (86.3)

La institución de los servicios y actividades esenciales reservados a los entes locales del artículo 86.3 LRBRL debe ponerse en relación con lo previsto en el artículo 128 de la Constitución, que establece la posibilidad de que por ley se reserven al sector público actividades o servicios esenciales. Se trata, por lo tanto, de un precepto que se inscribe en la relación entre sector público y mercado libre, pues lo que caracteriza a esos

servicios esenciales reservados a los entes locales es que se excluyen de la iniciativa privada y del mercado.

Resulta, sin embargo, que, de forma parecida a lo que sucede con las obligaciones municipales mínimas, si la ley básica reserva al sector público local, con exclusión, no solo de otras administraciones, sino también, y sobre todo, de la iniciativa privada, una determinada actividad o servicio, la competencia para desarrollarla o prestarlo se le supone a la administración local.

Es más: la reserva incluye todas las potestades necesarias para el ejercicio de la actividad o servicio de que se trate, de modo que la administración local tiene, como consecuencia de la reserva, y sin perjuicio del debido respeto a la legislación que sea aplicable, plena capacidad para decidir la forma de prestación y para regular la actividad o servicio, y para imponer dicha regulación a los particulares que eventualmente consigan una concesión para prestarlo o desarrollarla.

Ahora bien, del mismo modo que sucede con la institución de las obligaciones municipales mínimas, la figura de la reserva de actividades o servicios esenciales a los entes locales no tiene por finalidad la definición o determinación de competencias, de modo que son aquí reproducibles la práctica totalidad de observaciones críticas del apartado anterior, especialmente si tenemos en cuenta los términos concretos en que son enumerados por el artículo 86.3 los servicios o actividades esenciales:

- La mayoría de servicios y actividades esenciales del artículo 86.3 hacen referencia al mero establecimiento o prestación de servicios, sin incluir potestades de regulación o de intervención. En consecuencia, las competencias que cabe deducir de estos preceptos son en la gran mayoría de casos de mera gestión.
- Se trata de listas de servicios o actividades francamente desactualizadas, cuando no anacrónicas, de modo que en varios casos el enunciado de la Ley no se corresponde con la realidad de quien gestiona realmente el servicio de que se trate (suministro de gas y calefacción, mercados y lonjas centrales).
- El proceso de liberalización de los últimos años ha ido reduciendo esta lista, con la exclusión de algunos de los servicios inicialmente incluidos en la misma (gas, servicios funerarios).

Además, el impacto de la liberalización y del derecho de la competencia en este precepto es especialmente intenso, hasta el punto que sus términos resultan escasamente coherentes con la institución del servicio público tal como viene siendo regulado por el derecho comunitario europeo más reciente.

Por todo ello, el artículo 86.3 de la Ley básica de régimen local debe ser objeto de profunda revisión. Por una parte, a fin de disociarlo plenamente del régimen de las competencias locales. Por otra, planteándolo no en términos de reserva (concepto dudosamente compatible con el derecho de la competencia), sino de responsabilidad local en garantizar el acceso universal al servicio de que se trate. Y finalmente, también, para actualizar la lista de actividades y servicios, suprimiendo aquellos que son manifiestamente desactualizados y, acaso, añadiendo eventuales nuevas actividades o

servicios de acceso universal en la sociedad contemporánea (acceso a la red, por ejemplo).

1.2.5. La capacidad general de iniciativa y de prestación de servicios complementarios

Los artículos 25.1 y 28 LRBRL, que reconocen la capacidad general de iniciativa de los municipios y su competencia para prestar servicios complementarios a los propios de otras administraciones públicas, especialmente en determinados sectores de actividad administrativa, abren interesantes expectativas de flexibilidad en la asunción de competencias municipales, toda vez que habilitan a los ayuntamientos a intervenir ante nuevas demandas de los ciudadanos o ante demandas sociales no previstas por el legislador y no cubiertas por la acción de las demás administraciones públicas.

Sin embargo, el potencial de estos preceptos en orden a fundamentar nuevas competencias municipales resulta poderosamente lastrado por la deficiente regulación de las potestades que podrán ejercer los municipios en desarrollo de lo previsto por los mismos.

Si se aplica –como sucede con frecuencia- una interpretación restrictiva del principio de reserva de Ley en materia sancionadora, fiscal o simplemente de limitación de las actividades privadas, y si se restringe también el ámbito de regulación autónoma de los reglamentos y ordenanzas municipales, resulta que lo que al fin y al cabo pueden hacer los municipios al amparo de los artículos 25.1 y 28 LRBRL es poco más que actividades de naturaleza similar a las privadas, con escaso o nulo contenido público o administrativo.

Una mejor regulación de las potestades administrativas que la Ley atribuye a los municipios, amén de la conexión clara de las mismas al tema de las competencias, sin duda permitiría sacar un mayor partido de los citados artículos 25.1 y 28 LRBRL, aparte de que dejaría a los ayuntamientos en mucha mejor posición para afrontar la intervención pública en los nuevos ámbitos de actuación pública que demanda la sociedad.

1.2.6. Las competencias locales vigentes no alcanzan un grado satisfactorio de descentralización

Ya en un plano de consideraciones muy distinto al empleado en los apartados anteriores, debemos tener en cuenta también que el modelo vigente de competencias locales no ha sido capaz de llevar a los entes locales a gestionar una parte del sector público significativamente superior al aproximadamente 15 % tradicional.

En los últimos años la opinión pública ha debatido sobre la parte del sector público que deberían gestionar, respectivamente, Estado, comunidades autónomas y entes locales. A principios de los 90 hizo una cierta fortuna el 50/25/25. Como que las comunidades autónomas pronto superaron ese 25 %, se pasó a hablar del 40/30/30. O del 40/35/25. Sea como sea, mientras que algunas comunidades autónomas ya superan el 40 % del gasto público en su territorio, los entes locales siguen anclados en el 15 %.

Estas cifras, con toda la carga de simplificación que es inevitable, expresan sin lugar a dudas el hecho cierto de que en el Estado de las autonomías no avanza la descentralización a favor de la administración local, no se incrementan las competencias locales, al menos hasta alcanzar los cánones que permitirían acreditar un grado aceptable de descentralización a nivel local.

Las propuestas que en más de un momento se han debatido en torno a la idea del Pacto local tenían precisamente el objetivo principal de incrementar las competencias municipales. Aunque a costa de las comunidades autónomas, lo que seguramente ha llevado a éstas a impedir cualquier posible plasmación efectiva de dicho Pacto. Lo cierto es que, por lógica y salvo supuestos excepcionales, difícilmente pueden crecer competencialmente los municipios si no es a costa de las comunidades autónomas respectivas. Y no es mucho lo que pueden hacer el legislador básico para disponerlo así.

Ello no es óbice, sin embargo, para que la LRBRL incorpore algunos planteamientos, preceptos, principios o criterios que sean útiles en orden a favorecer y a decantar un mayor impulso descentralizador de las comunidades autónomas –aparte de disponer eventualmente la descentralización de aquellas pocas actividades de la administración del Estado susceptibles de ser gestionadas por los entes locales.

1.2.7. Los ayuntamientos se sienten faltos de resortes competenciales para afrontar con eficacia los principales problemas urbanos

En parecidos términos de reflexión general a los usados en el último apartado, tampoco podemos ignorar que la queja más frecuente de los responsables municipales, al hablar del marco institucional en el que deben desarrollar su actividad, es la de la falta de competencias para resolver muchos de los problemas que deben afrontar cotidianamente. Problemas como la inmigración, la educación, la convivencia, la sostenibilidad, la salud pública, la seguridad, etc.

Cierto que puede tratarse más de un estado de ánimo de los políticos locales, que de una estimación objetiva sobre la idoneidad de las competencias municipales. Pero no cabe duda de que los ciudadanos reclaman a nuestras autoridades locales soluciones para los problemas señalados, u otros parecidos, y los ayuntamientos no tienen las menores competencias para afrontarlos. Cuando probablemente donde mejor se podrían abordar es precisamente en el ámbito local.

1.3. LEGISLADOR ESTATAL Y LEGISLADOR AUTONÓMICO EN LA DETERMINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS LOCALES

La determinación de las competencias locales es una operación inevitablemente compartida entre el legislador estatal y el legislador autonómico, como ya se ha puesto de manifiesto.

El protagonismo o la intervención del legislador estatal puede ampararse en dos órdenes de consideraciones:

- Por una parte, en el objetivo de establecer y desarrollar sumariamente los principios básicos que presiden el régimen de las competencias municipales (autonomía, subsidiariedad, flexibilidad) y, en su caso, de garantizar unos contenidos competenciales mínimos a todos los municipios del Estado.
- Por otra, en el hecho que algunas de las competencias municipales lo son en ámbitos reservados por la Constitución a la competencia exclusiva del Estado (tráfico, policía, colaboración con la justicia o con la administración penitenciaria, aguas), de modo que deberá ser, al menos en cierto punto, la legislación sectorial del Estado la que fije las competencias municipales en relación con los mismos.

La legislación autonómica, por su parte, tiene varias razones para jugar un papel destacado en la determinación de las competencias locales:

- El mero hecho de ostentar todas las comunidades autónomas competencias exclusivas en materia de régimen local, que han de servir lógicamente para poder diseñar y desarrollar modelos propios, no necesariamente coincidentes, de gobierno y de administración local, con grados potencialmente diferentes de descentralización, lo que lógicamente requiere capacidad para modificar las competencias municipales.
- La diversidad de estructuras territoriales del gobierno local existentes entre unas y otras comunidades autónomas, cuya plasmación y desarrollo se han de traducir necesariamente en la existencia de capacidad autonómica para distribuir entre los diversos niveles de la administración local, que no siempre son los mismos, una parte significativa de las competencias de este nivel.
- El hecho que la gran mayoría de competencias locales lo son en ámbitos de actividad regulados por leyes autonómicas, ya sea a título de competencia exclusiva (urbanismo, servicios sociales, cultura, vivienda), o compartida. Aunque sólo sea por razones de proximidad, es normal que la mayoría de competencias locales se den en ámbitos regulados por las comunidades autónomas. Y si tenemos en cuenta el protagonismo que el modelo vigente de competencias locales da a las leyes sectoriales en la determinación de las competencias municipales, si estas leyes sectoriales son mayoritariamente autonómicas, será la legislación autonómica la que jugará un papel más destacado en la delimitación de las competencias locales.

De todo lo anterior cabe deducir que son más los argumentos que avalan la capacidad de las leyes autonómicas para determinar las competencias locales, que los que dan apoyo a un mayor protagonismo de las leyes estatales en este asunto.

En consecuencia, el criterio que debería asumir en este tema el legislador básico de régimen local es el de fijar unos elementos mínimos de principios y criterios rectores en el tema de las competencias y de identificar unos aspectos básicos de contenido competencial a favor de los municipios, asumiendo que en su mayor parte la determinación última de las competencias locales será obra de la legislación autonómica (bien la de régimen local, bien la sectorial).

Los elementos mínimos o aspectos básicos del régimen de competencias locales que deben considerarse son los siguientes:

- Fijación de los principios que presiden el régimen de competencias locales y desarrollo básico de los mismos: autonomía, subsidiariedad, flexibilidad, naturaleza política del gobierno local.
- Identificación de los ámbitos mínimos de actividad administrativa que cabe incluir en el campo de intereses locales, y en relación con los cuales las leyes sectoriales deban definir en todo caso competencias municipales.
- Conviene plantear también la conveniencia de una lista mínima de competencias municipales formalmente tales. Uno de los aspectos que debe caracterizar la institución municipal en todo el territorio del Estado es que hay unos cometidos mínimos, unas potestades mínimas de intervención pública, que deben ser comunes a todos los municipios. No se trata de la lista actual de obligaciones municipales mínimas del 26, sino una lista de auténticas competencias concretas.
- Una regulación más completa que la vigente de las potestades locales, especialmente de las de carácter normativo y de las demás que puedan servir para que el ayuntamiento ejerza realmente el gobierno político de su comunidad. El principal objetivo de esta regulación debería ser un desarrollo de las potestades en clave competencial.

1.4. PROPUESTAS PARA DEFINIR EL RÉGIMEN BÁSICO DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

Está claro que el modelo de regulación de las competencias locales seguido por la legislación española hasta mediados del siglo XX, de lista más o menos larga de competencias municipales, no evitó el vaciado progresivo de las mismas por las leyes sectoriales, aparte de que hoy es poco compatible con la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

Pero no es menos cierto que el modelo de la LRBRL vigente, de limitarse a establecer una lista de intereses municipales, remitiendo ampliamente a la legislación sectorial afectada la determinación de las competencias locales, resulta también sumamente insatisfactorio desde el punto de vista de la integridad de estas competencias.

Entendemos que la debida ponderación de los factores e intereses en juego (competencias estatales y autonómicas, roles de las leyes de régimen local y de las sectoriales, necesidad de garantizar una cierta integridad de competencias municipales) aconseja combinar los siguientes planteamientos en la regulación de las competencias municipales:

- Establecimiento de los principios generales que deben presidir el régimen de las competencias municipales y desarrollo básico de los mismos. En cualquier caso serán los siguientes: autonomía, subsidiariedad, proporcionalidad y flexibilidad (o diversidad), aparte de afirmar el carácter en todo caso político o de gobierno que deben tener estas competencias.

- Vinculación existente entre potestades y competencias, en el bien entendido que la atribución de competencias públicas a los municipios requiere definir las potestades en las que se expresa el ejercicio de las mismas, así como una regulación más completa que la vigente de las potestades locales, especialmente de las de carácter normativo y de las demás que puedan servir para que el ayuntamiento ejerza realmente el gobierno de su comunidad.
- Lista de competencias mínimas. No cabe duda de que la legislación de régimen local debe determinar el mínimo de competencias que contribuyen a determinar el perfil básico común que tienen todos los municipios. Hay una serie de funciones y de potestades, de competencias en sentido pleno, que deben atribuirse por la legislación de régimen local a todos los municipios, que constituyen la garantía competencial básica de la administración local, y que deberían ser formalmente indisponibles por las leyes sectoriales (que podrán incidir en su regulación sustantiva, sin poder disponer de su atribución competencial a los entes locales). No se trata de la lista actual de obligaciones municipales mínimas del artículo 26 de la LRBRL, sino de una lista de auténticas obligaciones concretas. Debe tratarse de una lista definida en sus aspectos básicos por la ley básica estatal, sin perjuicio de que las leyes autonómicas de régimen local deben poder adecuarla a las comunidades respectivas.
- Lista de intereses locales y remisión a la legislación sectorial. Se trataría de mantener sustancialmente el planteamiento vigente de los artículos 2 y 25.2 LRBRL, si bien dándole el carácter de complemento al planteamiento del párrafo anterior y definiendo mejor los términos en los que las leyes sectoriales afectadas deben determinar las competencias locales.
- Lista de servicios cuyo acceso universal constituye responsabilidad de las administraciones locales. Se trataría de superar los conceptos de “servicios mínimos obligatorios” y de “actividades o servicios esenciales reservados” de los artículos 26.1 y 86.3 LRBRL por este nuevo concepto más acorde con la definición del servicio público en el derecho comunitario.
- Cláusula general de apoderamiento municipal. Las dos propuestas anteriores de regulación de las competencias municipales deben complementarse con una cláusula general que, en desarrollo del principio de subsidiariedad, atribuya a los municipios una suerte de capacitación general para actuar en todos los ámbitos no reservados expresamente a otras administraciones.
- Inclusión de específicas garantías de suficiencia financiera incorporadas directamente a salvaguardar que las entidades locales ejerzan de un modo verdaderamente autónomo las competencias que en cada momento ostenten.

Se señalan seguidamente, de acuerdo con lo que se acaba de indicar, los principales puntos que debería contener la legislación básica de régimen local para determinar régimen de las competencias municipales.

1.4.1. Principios que deben regir el modelo competencial

Si una cuestión merece sin lugar a dudas que se le aplique el calificativo de básica es precisamente la determinación de los principios y de los criterios que deben regir el

modelo competencial. De ahí que el legislador debería poner especial empeño en formular una regulación meditada y rigurosa de los mismos.

De acuerdo con lo apuntado anteriormente, los puntos que se deberían regular por la legislación básica de régimen local en este bloque de principios y criterios que deben regir el modelo competencial son por lo menos los siguientes:

a) Autonomía. La Ley básica debería desarrollar este principio esencial del régimen local español de forma mucho más clara, completa y sistemática de cómo lo hace la Ley vigente, incluyendo en todo caso sus consecuencias de orden competencial. En este sentido, debería establecerse que como consecuencia de la proclamación constitucional de la autonomía para la gestión de sus intereses, los municipios:

- Ejercen las competencias que les atribuyen las leyes y, en general, pueden desarrollar o promover todo tipo de actividades para satisfacer los intereses de la respectiva colectividad, de acuerdo con el principio de subsidiariedad y con la única condición de no infringir la Constitución y las leyes.
- Por regla general, ejercen sus competencias y desarrollan sus actividades bajo la propia responsabilidad, sin que sean admisibles más controles que los jurisdiccionales. Sólo procede el ejercicio de facultades de coordinación estatal o autonómica sobre los entes o en relación con el ejercicio de competencias locales si tales facultades se justifican en la concurrencia de intereses estatales o autonómicos, son proporcionales a dichos intereses, tienen cobertura legal y respetan un margen razonable de libre disposición de los entes locales afectados.
- Se relacionan con las demás administraciones públicas de acuerdo con el principio de lealtad institucional.
- Deben ser consultados y poder participar en la adopción por las demás administraciones públicas de decisiones que afecten directamente sus colectividades.
- Deben disponer de los recursos necesarios para financiar el ejercicio de sus competencias y deben tener capacidad para incidir de forma relevante en el rendimiento de sus tributos y demás ingresos propios, para gestionar los ingresos propios bajo su responsabilidad y para determinar las prioridades de gasto y disponer éste.
- Tienen capacidad para desarrollar su propio ordenamiento, lo que incluye la capacidad de regular su organización y funcionamiento internos y la de regular sus relaciones con los ciudadanos y las actividades de éstos, con el único límite de no vulnerar las leyes.
- Disponen de la posibilidad de emprender acciones jurisdiccionales para defender su autonomía contra las leyes o las resoluciones administrativas que puedan desconocerla.

b) Subsidiariedad. El principio de subsidiariedad está tan aceptado comúnmente como inconcreto y ambiguo se nos presenta su contenido. Debería ser precisamente la

legislación básica de régimen local, en la medida que son los municipios las entidades que más se pueden beneficiar de su aplicación en el ordenamiento interno, la que establezca los trazos básicos de su contenido y de su operatividad, en conexión con el principio de proximidad establecido en el artículo 4.3 de la CEAL. Son puntos que en todo caso deben fijarse o desarrollarse por la Ley básica como consecuencia de este principio los siguientes:

- El criterio general según el cual corresponde a los municipios el ejercicio de las actividades de naturaleza ejecutiva o administrativa que se puedan desarrollar o plantear en el ámbito municipal y que las leyes no atribuyan a otras administraciones públicas. En cualquier caso, los municipios deben beneficiarse de esta presunción competencial para desarrollar las actividades citadas en todos aquellos sectores de actividad identificados por la propia Ley básica como de interés local.
- Las leyes sectoriales reguladoras de ámbitos materiales en los que hay presencia de intereses locales han de justificar expresamente en la concurrencia de intereses estatales o autonómicos determinados la eventual atribución de competencias ejecutivas a las administraciones del Estado o de la comunidad autónoma.
- En los casos en que, de acuerdo con lo que se acaba de decir, se acredita la concurrencia de intereses estatales o autonómicos, con la consiguiente atribución a la administración supralocal correspondiente de competencias ejecutivas o de gestión, el principio de subsidiariedad también debe operar a favor del ejercicio de estas competencias como delegadas por los ayuntamientos que acrediten capacidad de gestión suficiente y voluntad de ejercerlas, siempre de acuerdo con el régimen de delegación que establezca la administración titular de las mismas.
- La aplicación, en los términos señalados, del principio de subsidiariedad presupone que los municipios beneficiados por el mismo tienen la capacidad de gestión necesaria para ejercer con eficacia las competencias asumidas gracias al mismo. En el caso de los ayuntamientos faltos de esta capacidad, ejercerá supletoriamente la competencia de que se trate la administración señalada con este fin por la ley sectorial o, en su defecto, la que resulte de aplicar los criterios de flexibilidad y supletoriedad establecidos por la propia Ley básica (próximo apartado).

c) Diversidad, flexibilidad y supletoriedad. Si tenemos en cuenta la gran diversidad existente entre la capacidad de unos y otros municipios, debemos asumir que esta diversidad ha de ser también un aspecto básico, y no una mera cuestión incidental como hasta ahora, en la atribución de las competencias municipales.

Asimismo, y tal como ha quedado expuesto en apartados anteriores, la diversidad y flexibilidad en la atribución de competencias a los municipios es un requisito esencial para la correcta aplicación del principio de subsidiariedad, en su doble vertiente de proximidad y eficacia, que reclama la atribución de las competencias públicas a la instancia administrativa más próxima a los ciudadanos, siempre que sea capaz de gestionarlas con eficacia.

Y como existe una gran diversidad en la capacidad de gestión de unos y otros municipios, la Ley debe permitir que cada uno de ellos pueda asumir el mayor ámbito

de competencias que pueda ejercer con eficacia e identificar la administración o administraciones que se responsabilizaran del ejercicio de las competencias locales no asumidas por determinados ayuntamientos, en el ámbito territorial de los mismos.

En atención a estas consideraciones, la legislación básica de régimen local debe establecer lo siguiente:

- Afirmación formal del principio de flexibilidad o de diversidad en la atribución de competencias municipales, principio que opera en la aplicación del principio de subsidiariedad y que, en su caso, también debería ser tenido en cuenta por las leyes sectoriales a la hora de definir competencias locales en los ámbitos respectivos de actividad administrativa.
- Previsión de mecanismos o criterios para la aplicación del citado principio. En este sentido, deberíamos ser capaces de superar el tradicional de la población, excesivamente rígido y a menudo poco significativo. Si se sigue utilizando, debería ser con una cierta flexibilidad. Parece más interesante el de condicionar el ejercicio de determinadas competencias por los municipios a que los ayuntamientos interesados expresen formalmente su voluntad en este sentido mediante la promulgación de la normativa local reguladora del ejercicio de las mismas. En consecuencia, la Ley básica de régimen local establecerá los siguientes criterios para la asunción diferenciada de competencias por los municipios, criterios que en su caso pueden ser objeto de mayor desarrollo o concreción por las leyes autonómicas de régimen local o por las leyes sectoriales:
 - o Declaración formal de voluntad del ayuntamiento de que se trate de asumir la competencia.
 - o Redacción por el ayuntamiento de una memoria que acredite la capacidad municipal de gestión para ejercer la competencia de que se trate.
 - o Aprobación por el ayuntamiento de la ordenanza o reglamento que regulará el ejercicio de la competencia, así como de los instrumentos de planificación o de programación necesarios para el mismo.
 - o En determinados casos las leyes sectoriales pueden condicionar la asunción de determinadas competencias por los ayuntamientos al cumplimiento de requisitos demográficos, de tipología u otros (como puede ser la coincidencia de ámbito territorial entre el municipio y la extensión territorial del servicio cuya gestión pretende asumir el municipio; este criterio puede llevar, por ejemplo, a la necesidad de constituir mancomunidades para la asunción por los municipios de centros educativos que prestan servicio a la población de más de un municipio), cuidando en todo caso de prever la aplicación de estos requisitos con criterios de flexibilidad.
- Establecimiento de mecanismos de atribución subsidiaria de competencias locales, para el caso de que no sean atribuidas o ejercidas por los municipios. Éste podría ser uno de los campos más evidentes de responsabilidad de las diputaciones u otras entidades locales de segundo nivel, si bien de acuerdo con procedimientos y criterios de intervención mucho mejor definidos que en la actualidad. Por lo tanto, la Ley básica de régimen local debe establecer el criterio general según el cual corresponde a las diputaciones este ejercicio supletorio de competencias locales en los municipios cuyo ayuntamiento no las haya asumido, sin perjuicio de que las

leyes autonómicas de régimen local y las leyes sectoriales puedan atribuir esta función a otras administraciones.

No cabe duda de que éste es uno de los capítulos más complejos del régimen de las competencias locales. Pero es imprescindible abordarlo, pues la ley sólo será creíble y ajustada a la realidad si es capaz de apoderar a los entes locales de forma más o menos proporcional a la capacidad de los mismos, y al mismo tiempo es capaz de garantizar la determinación de cuál es la administración responsable en cada caso.

d) Principio de proporcionalidad. El principio de proporcionalidad como instrumento de control competencial goza de una acrisolada tradición en el Derecho comparado. Baste recordar, de una parte, que la propia CEAL asume explícitamente la vigencia del principio a propósito de los controles administrativos (art. 8.3). De otro lado, ha de tenerse presente que se consagra expresamente en el actual artículo 5 del TCE, y en el Proyecto de Constitución Europea no viene sino a consolidar esta función del principio de proporcionalidad (art. 9.4). Es más; en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo a la Constitución se extiende de forma expresa a la esfera local la aplicación de este último (punto 4). Y, en fin, en Alemania no es en absoluta desconocida la utilización del principio de proporcionalidad por las instancias jurisdiccionales que están llamadas preferentemente y en primer término a solventar posibles vulneraciones de la autonomía local y preservar su esfera competencial, a saber, la jurisdicción contencioso-administrativa y los Tribunales Constitucionales de los Länder.

Así pues, la asunción del principio de proporcionalidad en la futura Ley de Bases, lejos de valorarse como una “singularidad”, no supondría sino sumarse a la línea en la que se está avanzando en el marco europeo. Habida cuenta de que se configura como un mecanismo de control que opera tras la utilización del principio de subsidiariedad, convendría que su recepción se produjera inmediatamente después de la mención de éste, previendo que en el supuesto de que deba tener lugar, la intervención estatal o autonómica habrá de ser la estrictamente indispensable para la consecución de los objetivos perseguidos.

e) Naturaleza política del gobierno local. Habida cuenta de la naturaleza política y representativa de los gobiernos locales, la misma debería quedar recogida formalmente en los preceptos de la Ley básica de régimen local.

Con este fin, la citada Ley debe establecer lo siguiente:

- Los ayuntamientos ejercen el gobierno político de las respectivas colectividades, representan los intereses generales de las mismas, gestionan y promueven sus intereses y ejercen y gestionan las competencias y demás asuntos que les correspondan, de acuerdo con las leyes.
- Con el fin de poder desarrollar adecuadamente sus funciones de gobierno político, representación y gestión, los ayuntamientos ostentan todas las potestades administrativas, que han de poder ejercer con el solo límite de no vulnerar las leyes.

1.4.2. Las potestades y las competencias locales

Tal como se acaba de apuntar, la legislación de régimen local debe asumir claramente el carácter político del gobierno local, lo que debe traducirse en la atribución a los municipios de competencias de regulación, gobierno y liderazgo político, aparte de las tradicionales de mera gestión de servicios.

Este planteamiento debe estar presente formalmente en la terminología usada por el legislador y debe comportar un mayor énfasis en la definición de las potestades atribuidas a los municipios, especialmente las de regulación.

En este sentido, sería deseable la formulación por la legislación básica de régimen local de una regulación mucho más completa de los instrumentos normativos locales (ordenanzas, reglamentos, planes, etc.), que aparte de determinar sus objeto y procedimiento de elaboración, defina también su alcance, sacando el mayor partido que sea posible a la idea, asumida por alguna sentencia del Tribunal Constitucional, de que las normas locales, al incorporar la representación directa de la sociedad, tienen una mayor capacidad de configuración normativa que los reglamentos estatales o autonómicos.

En otras palabras: en relación con las materias que integran su ámbito de intereses, incluidas todas aquellas que no hayan sido atribuidas en exclusiva por ley a otra administración pública, los municipios han de poder ejercer potestades plenas de regulación, con el único límite de no vulnerar ámbitos reservados a la ley, ámbitos que, además, deberían ser objeto de interpretación claramente restrictiva. En todo caso, la Ley básica del gobierno local debería establecer que cuando la ley, estatal o autonómica, atribuya a las entidades locales una competencia con carácter de propia, las normas reglamentarias de desarrollo que aprueben la administración del Estado o la de la comunidad autónoma, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias, tendrán carácter supletorio respecto de las ordenanzas o reglamentos que aprueben las entidades locales sobre esa materia.

Esta fórmula permite cohonestar, de forma adecuada, la capacidad normativa del Estado y de las comunidades autónomas con la capacidad normativa de los entes locales, a la par que superar las actuales limitaciones a la autonomía normativa de las colectividades locales españolas puesta de manifiesto por el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa en su Recomendación núm. 121, de 14 de noviembre de 2002, sobre la democracia local y regional en España.

En todo caso, la Ley básica del gobierno local debería establecer que cuando la ley, estatal o autonómica, atribuya a las entidades locales una competencia con carácter de propia, las normas reglamentarias de desarrollo que aprueben la administración del Estado o la de la comunidad autónoma, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias, tendrán carácter supletorio respecto de las ordenanzas o reglamentos que aprueben las entidades locales sobre esa materia.

1.4.3. Garantía de un mínimo de competencias municipales

Tal como se ha expuesto anteriormente, la Ley básica de régimen local también debe establecer y concretar expresamente un ámbito mínimo de competencias municipales, ámbito que ha de poder ser ampliado por las leyes autonómicas de régimen local. Este ámbito debería contener por lo menos los bloques competenciales que se señalan seguidamente, con indicación sucinta del alcance mínimo que deben tener las competencias municipales en relación con cada uno de ellos.

a) Competencias relativas al desarrollo y funcionamiento internos de la organización municipal. Al tratar el tema de las competencias municipales lo normal es referirse a aquellas que tienen incidencia externa, cuyo ejercicio afecta directamente a la sociedad local.

Sin embargo, hay que tener también en cuenta que, para desarrollar su actividad, los municipios deben ostentar el grado necesario de competencia en asuntos de carácter interno, en cuestiones de organización, procedimiento, personal, etc.

En este campo, si bien el principio de autoorganización reconocido formalmente por la LRBRL facilita a los ayuntamientos una cierta capacidad para desarrollar su estructura organizativa, lo cierto es que todavía pueden apreciarse excesivas deficiencias. Sucede que las leyes administrativas generales (de procedimiento y régimen jurídico, de contratación, de función pública, etc.) suelen aplicar a los entes locales el mismo corsé pensado para las administraciones estatal o autonómica, lo que provoca no pocas disfunciones en el ámbito local.

Para evitar estos problemas, la legislación básica de régimen local debería definir también los principales asuntos de carácter instrumental o interno que deben dejarse en manos de la competencia municipal. Asuntos como los de desarrollar la organización municipal, establecer y gestionar la plantilla de personal, seleccionar la forma de gestión de los servicios, etc.

b) Competencias relativas a las relaciones del ayuntamiento con los ciudadanos. En relación con este punto, la legislación básica de régimen local debería concretar las competencias municipales tanto en orden a la determinación y gestión de la población municipal (padrón municipal, censos, etc.), como en lo tocante a establecer y desarrollar procedimientos, estructuras organizativas o/y políticas para la participación ciudadana en la vida local, así como servicios y medios de información y comunicación municipal. Debería establecerse el principio de la plena capacidad municipal para regular y gestionar estos asuntos, con los únicos límites que deriven expresamente de la Ley.

c) Competencias relativas a la determinación y gestión de los ingresos y a la disposición de los gastos. Si bien la regulación de los recursos económicos de los municipios es algo que corresponde a la legislación de haciendas locales, la Ley básica de régimen local debería prever la competencia de los ayuntamientos en estos temas. En todo caso, debería enfatizarse la competencia municipal para:

- Determinar los ingresos municipales, de acuerdo con la Ley.
- Gestionar con plena capacidad esos ingresos.
- Asignar bajo la propia responsabilidad los recursos disponibles a los gastos.
- Formular y aprobar bajo la propia responsabilidad el presupuesto preventivo y la aprobación de las cuentas.
- Endeudarse.

d) Competencias relativas a la disposición y gestión de los bienes municipales. Sin perjuicio de que se pueda seguir manteniendo en la Ley un capítulo destinado a regular el régimen sustantivo de los bienes municipales, en el capítulo de las competencias sería conveniente reflejar y concretar, además, cual es el alcance de las competencias municipales para calificar jurídicamente cada uno de sus bienes, para gestionarlos, para proteger su integridad y su titularidad, para regular su uso y para, llegado el caso, disponer de los mismos.

Sería conveniente que la Ley básica aboliera las tutelas que todavía se mantienen en relación con esta cuestión, y se reconociera de una vez la mayoría de edad municipal también en este asunto, de modo que los ayuntamientos pudieran disponer enteramente bajo su responsabilidad de sus bienes.

e) Competencias relativas a la ordenación, protección y control de los usos de que pueda ser objeto el territorio municipal. Debe constituir una competencia esencial garantizada por la Ley básica de régimen local a todos los municipios la de regular y ordenar el territorio municipal y de protegerlo, haciendo cumplir lo previsto en esa ordenación.

En consecuencia, la Ley básica debería atribuir a todos los municipios competencia para formular y aprobar los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial de su ámbito territorial, para aprobar los instrumentos de gestión necesarios para cumplir lo previsto en el planeamiento, para intervenir mediante actos de control preventivo, órdenes ejecutivas u otros procedimientos adecuados para el mantenimiento de la disciplina urbanística y para sancionar las eventuales infracciones al ordenamiento urbanístico y territorial respectivo, todo ello de acuerdo con lo previsto por las leyes urbanísticas u otras que incidan en la regulación del territorio, y en el bien entendido de que la plenitud de las competencias municipales en este campo sólo puede ser limitada por previsión expresa de las leyes sectoriales y en base a la concurrencia de intereses supralocales que lo justifiquen, o a fin de garantizar unos mayores grados de protección del territorio, definidos legalmente, que los garantizados por la intervención municipal.

f) Competencias relativas a la ordenación y control de las actividades desarrolladas en el municipio. Se debe reconocer con carácter general la competencia municipal para someter a licencia u otro trámite de control preventivo municipal el ejercicio de actividades empresariales o económicas, en los términos que establecerán las ordenanzas municipales, de acuerdo con las leyes aplicables.

La Ley básica de régimen local también debe dar cobertura a las ordenanzas municipales para que puedan establecer limitaciones al ejercicio de actividades económicas o empresariales en el término municipal respectivo, siempre que se justifiquen en la protección del medio ambiente, la salud y bienestar de los vecinos, la ordenación urbanística y territorial o, en general, en la defensa de los intereses locales.

g) Competencias relativas a la seguridad y protección de la colectividad local. La Ley básica de régimen local debe reconocer también a los municipios capacidad para dictar ordenanzas y para crear y desarrollar las actividades y servicios que estime necesarios para garantizar la protección de la salud y de la seguridad de sus vecinos. Estas ordenanzas, actividades y servicios serán preferentemente de carácter preventivo y

perseguirán, entre otros fines, la seguridad en los lugares públicos, la salud pública, la protección civil y la prevención de incendios.

h) Competencias relativas al establecimiento y gestión de los servicios urbanos. También debe atribuirse formalmente a los municipios por la Ley básica de régimen local la competencia para establecer, regular en el ámbito municipal y, en su caso, prestar los llamados servicios urbanos, y en cualquier caso los siguientes: mantenimiento, alumbrado y limpieza de las vías públicas; abastecimiento y evacuación domiciliarios de agua; abastecimiento domiciliario de energía y telecomunicaciones; recogida y transporte de residuos domésticos; servicios de movilidad urbana y servicios funerarios.

Las competencias municipales de ordenación en relación con esos servicios deben poder manifestarse tanto en la regulación de los eventuales servicios gestionados por el propio ayuntamiento, como en la de los derechos y deberes de los usuarios o en la del eventual desarrollo de los citados servicios por parte de particulares o empresas, de acuerdo con lo previsto por las leyes reguladoras de los mismos.

i) Competencias relativas al establecimiento y gestión de servicios a la población. La Ley básica de régimen local ha de atribuir a los municipios competencia para crear, regular, financiar o/y prestar servicios de carácter social dirigidos a lograr la integración y la cohesión social y el desarrollo humano integral y el bienestar de sus ciudadanos, entre ellos los siguientes: de educación, de asistencia sanitaria, de cultura, de vivienda, de atención a las personas dependientes, de atención a las familias, de acogida u otros de similar naturaleza.

j) Competencias relativas a la capacidad local de incidir y participar en la gestión de los problemas generales. La legislación básica de régimen local también debe reconocer formalmente la capacidad de los ayuntamientos de canalizar y liderar las preocupaciones de su respectiva colectividad, en relación con los proyectos, actuaciones y problemas de carácter más general, que deben acometer y resolver otras administraciones públicas.

Hay que insistir en que lo que pretenden los diversos epígrafes incluidos en el presente apartado es atribuir directamente competencias a los municipios, lo que debería conseguirse con su sola formulación, complementada con el fortalecimiento de la capacidad normativa local y con las consecuencias de la formulación del principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados anteriores, todo ello en el marco de lo dispuesto por las leyes sectoriales que resulten aplicables, que vendrían a jugar como un mero marco negativo, convenientemente justificado, de lo que no pueden hacer o de lo que deben cumplir los municipios.

Hay que señalar también que nos referimos a competencias de carácter mínimo, cuyo ejercicio no es obligado por los municipios, de modo que si hay ayuntamientos que no las ejercen, se aplicarán los mecanismos de supletoriedad definidos por la legislación sectorial o la autonómica de régimen local que sea aplicable o, en su defecto, por los previstos por la propia Ley básica, según lo apuntado en apartados anteriores.

1.4.4. Determinación de los ámbitos de interés local

La Ley básica de régimen local debe determinar los sectores de actividad administrativa o ámbitos en los que el legislador constata la presencia de intereses locales. Esta determinación debe hacerse de acuerdo con los criterios y las consecuencias siguientes:

- La lista de sectores o ámbitos de actividad debe ser mucho más amplia y adecuada a la realidad de la sociedad actual que la de la Ley básica vigente. En un próximo apartado se ofrece una propuesta de lista desarrollada.
- Se debe tratar de una lista abierta, en un triple sentido: ha de poder ser ampliada por las leyes autonómicas de régimen local, también ha de poder ser ampliada por las leyes sectoriales y los propios municipios interesados han de poder proyectar su interés en otros sectores de actividad administrativa, si así lo requieren los intereses de su respectiva colectividad, y siempre que no vulneren las leyes.
- Esta lista de sectores y ámbitos de interés local constituye el principal campo de aplicación del principio de subsidiariedad, en los términos en que se ha definido anteriormente. Sin perjuicio de ello, las leyes sectoriales reguladoras de estos sectores o ámbito deben reconocer, amparar y potenciar, y en su caso desarrollar, competencias municipales de ordenación y gestión en relación con los mismos.
- La lista citada debería complementarse con la afirmación expresa de que, más allá de los ámbitos o sectores en los que se proyecta el interés local, nada de lo que interesa o afecta a sus vecinos es ajeno al ayuntamiento, de modo que el municipio tiene también capacidad para asumir, expresar y representar ante las instituciones competentes de cualquier orden las preocupaciones y aspiraciones de su comunidad.

1.4.5. Servicios cuyo acceso universal constituye responsabilidad de las administraciones locales

Se debería plantear la sustitución de los actuales artículos 26 (obligaciones municipales) y 86.3 (actividades o servicios esenciales reservados a los entes locales) de la Ley básica de régimen local, que resultan un tanto anacrónicos, confusos y en algún caso poco coherentes con el derecho de la competencia, por una nueva institución: la de los servicios el acceso universal a los cuales se define como responsabilidad propia de los entes locales.

Este concepto de acceso universal es la base sobre la que se define el concepto de servicio público por el derecho comunitario, en el sentido que es el objetivo que legitima posibles intervenciones y gastos de las administraciones públicas que en otro caso podrían considerarse contrarios al equilibrio del mercado y al derecho de la competencia.

Si bien es escasa la incidencia real que pueden tener los servicios locales en relación con el derecho de la competencia, no está de más la adecuación formal de la legislación de régimen local a sus instituciones y planteamientos, que probablemente afectarán cada vez más a las administraciones locales.

Plantear la responsabilidad de las administraciones locales en términos de garantizar el acceso universal tiene, por otra parte, varias consecuencias, todas ellas en principio positivas:

- Les atribuye formalmente una responsabilidad, cuyo establecimiento efectivo podrá ser exigida por los ciudadanos, del mismo modo que en el marco de la vigente LRBRL pueden exigir el establecimiento efectivo de los servicios obligatorios.
- Permite la concurrencia de los eventuales servicios locales con otros servicios, públicos o privados.
- Legitima a los municipios a invertir o a gastar en estos servicios, sin preocuparse de si con ello discriminan eventuales servicios privados concurrentes.

Por otra parte, se propone definir formalmente esta responsabilidad no como propia de los municipios, sino de la administración local. Quiere significarse con ello que esta institución, a diferencia de lo que sucede con la actual de las obligaciones municipales, ya no debería cumplir funciones de garantía competencial a favor de los municipios (papel que cumple lo previsto en el apartado anterior), de modo que lo que importa en relación con estas responsabilidades de acceso universal no es tanto que su cumplimiento efectivo sea precisamente de la competencia municipal (lo será en la medida que así proceda, de acuerdo con los apartados anteriores), como que se establezcan efectivamente, en principio por la administración local (municipios o, supletoriamente, otras entidades locales, según los criterios de supletoriedad apuntados anteriormente), aunque también debería admitirse expresamente que la legislación autonómica de régimen local o la sectorial pudiesen responsabilizar de este acceso universal a otras administraciones públicas.

Los servicios el acceso universal a los cuales debería ser garantizado por la administración local son, entre otros, los siguientes:

- Abastecimiento y evacuación domiciliarios de agua.
- Recogida domiciliaria de residuos domésticos.
- Cementerio y servicios fúnebres.
- Biblioteca pública.
- Jardín de infancia y educación infantil.
- Policía local.
- Transporte público urbano de viajeros.
- Instalaciones deportivas.
- Servicios sociales y de atención a las personas con dependencia.
- Etc.

1.4.6. Cláusula de competencia general

Como ya se ha señalado anteriormente, la cláusula general, en desarrollo del principio de subsidiariedad, atribuya a los municipios una especie de capacitación general para actuar en todos los ámbitos no reservados expresamente a otras administraciones, y que no estén expresamente prohibidas por la ley. Se trataría de combinar los actuales artículos 25.1, 28 y disposición transitoria segunda LRBRL, afirmando que corresponde a los municipios el ejercicio de las competencias administrativas que las leyes no atribuyan expresamente a otras administraciones. Este criterio debería completarse con la definición de las potestades, especialmente las normativas, que pueden ejercer los municipios en desarrollo y aplicación del mismo.

Una visión seguramente más amplia y avanzada de esta cláusula general es el principio de universalidad de las competencias locales. En línea con la consolidada jurisprudencia constitucional alemana, el grueso de nuestra doctrina no duda en reconocer que el “principio de universalidad” constituye el elemento fundamental del núcleo duro de la garantía constitucional de la autonomía local. En virtud de este principio, se entiende que las entidades locales ostentan la capacidad genérica de asumir todos los asuntos de la comunidad local sin necesidad de que exista un previo título competencial habilitante, aunque el legislador puede, con determinadas limitaciones, acordar la transferencia de tales asuntos a otro nivel de gobierno.

A semejanza de la fórmula habitualmente empleada por la legislación de los Länder sobre el régimen local, podría ser razonable que el principio de universalidad explicitase que en sus respectivos ámbitos territoriales corresponde a los municipios el desempeño bajo su propia responsabilidad de todas las competencias relativas a la comunidad local, en tanto las leyes no dispongan otra cosa.

1.4.7. Garantías de suficiencia financiera para el ejercicio de las competencias

Con independencia de que se opte por que el sistema de financiación local no se regule en la Ley de Bases, sino en una ley específica (e, incluso, aun cuando se decidiera que ni siquiera la Ley de Bases ha de contener ningún principio o directriz que pudiera condicionar, siquiera mínimamente, el diseño del modelo de financiación), es indudable que sí deben tener cabida en la futura Ley de Bases aquellas medidas de naturaleza financiera incardinadas directamente a salvaguardar que las entidades locales ejerzan de un modo verdaderamente autónomo sus propias competencias.

Así, en primer término, dado que la capacidad para disponer libremente de los recursos financieros se considera un elemento integrante de la autonomía local constitucionalmente protegida (por todas, STC 109/1998, FJ 10º), parece oportuno mencionar expresamente en la Ley de Bases que, para la financiación de las competencias propias, las entidades locales han de disponer fundamentalmente de ingresos no afectados. Aunque no sea estrictamente necesaria su incorporación, habida cuenta de que esta regla se asume nítidamente en el art. 9.1 CEAL, puede resultar conveniente en aras de la seguridad jurídica que se reitere en la Ley de Bases. Su formulación, por lo demás, no debería ser muy diferente a la contenida en el referido art. 9.1 CEAL, de forma que se indicase que para el desempeño de sus competencias propias, deberá proveerse a los gobiernos locales de un volumen de recursos suficientes de naturaleza incondicionada, que gestionarán libremente en ejercicio de su autonomía.

En segundo lugar, cabría incluir específicas garantías de suficiencia financiera para los supuestos de alteración del estatus competencial en sentido ascendente. Se trataría, sencillamente, de extender la garantía que la actual Ley de Bases sólo contempla para los casos de delegación competencial (art. 27.3) a los restantes supuestos, con una fórmula que indicase que salvo los supuestos de aceptación voluntaria, toda transferencia o delegación competencial que se realice a favor de las entidades locales, así como toda encomienda de gestión, ha de acompañarse necesariamente de los recursos económicos y personales precisos para hacer frente a las nuevas tareas. En los casos de transferencia de competencias, deberá suministrarse recursos de naturaleza incondicionad.

Finalmente, a fin de apuntalar el mandato constitucional de suficiencia financiera (art. 142), podría añadirse una garantía destinada a solventar los problemas que suelen plantearse cuando la competencia normativa y la competencia de gestión residen en niveles de gobierno diferentes, y el que ostenta la primera adopta una medida que supone un gasto para el ente que ha de proceder a su ejecución, indicando que la normativa estatal o autonómica que entrañe la imposición de nuevos gastos a los gobiernos locales o la ampliación de los ya existentes deberá regular la forma en que se cubrirán tales cargas financieras [cabría una segunda versión más garantista, que señalase que la normativa estatal o autonómica que entrañe la imposición de nuevos gastos a los gobiernos locales o la ampliación de los ya existentes deberá regular la forma en que se proveerá a la dotación de los correspondientes medios económicos].

1.5. PROPUESTAS PARA DEFINIR LOS ÁMBITOS MATERIALES EN QUE DEBEN ATRIBUIRSE COMPETENCIAS A LOS MUNICIPIOS

Tal como se ha avanzado en el anteriormente, uno de los aspectos esenciales del modelo competencial básico de régimen local es la determinación de los ámbitos o sectores en los que se considera hay presencia de intereses locales y, por ende, deben atribuirse competencias a los municipios, bien sea directamente por la propia Ley básica de régimen local (lista de competencias mínimas), bien sea por la aplicación de los principios citados en el apartado anterior (subsidiariedad, flexibilidad, proporcionalidad, ..), bien sea por la legislación sectorial correspondiente.

A la hora de identificar estos sectores, debe tenerse en cuenta que la modificación de la LRBRL debe poner de manifiesto la voluntad de imprimir un esfuerzo descentralizador a favor de los entes locales. No debe limitarse, por lo tanto, a la regulación abstracta de aspectos jurídicos más o menos neutros, sino que debe buscar la manera de conectar con el objetivo de incrementar significativamente el sector local, en el marco del sector público en su conjunto.

Lo ideal en este sentido sería establecer que la administración local debe gestionar como mínimo el 25 % del sector público a nivel de cada comunidad autónoma. Pero ésta es una afirmación propia, como mucho, de la exposición de motivos de la Ley.

Como que el articulado debe contener previsiones más tangibles y de contenido normativo, la contribución de la reforma de la LRBRL para alcanzar el objetivo citado debería ser la de abrir nuevos campos de actividad administrativa a las competencias locales, y hacerlo con un grado suficiente de concreción como para no dejar su efectividad enteramente en manos de las leyes sectoriales.

En este sentido, la legislación básica de régimen local debería poder asegurar, directamente o con el concurso de las leyes sectoriales, competencias significativas de los municipios en los ámbitos señalados por los apartados siguientes, y con el alcance que se señala en cada caso.

Es natural que muchas de las concreciones de competencias municipales que se proponen seguidamente no son propias de la legislación básica de régimen local; pero es conveniente tener en cuenta que son precisamente éstos los objetivos a alcanzar, a fin de que la regulación que haga de las competencias la legislación básica dé cobertura o, en la medida de lo posible, garantía, a los mismos.

1.5.1. Seguridad ciudadana

Este concepto es más adecuado que el vigente de “seguridad en los lugares públicos”. Convendría precisar que las competencias municipales en este ámbito incluyen la capacidad de definir y aplicar políticas preventivas en materia de seguridad ciudadana, coordinar a través de la Junta local de seguridad los diversos cuerpos y fuerzas presentes en el municipio, así como la posibilidad de que las policías municipales que cuenten con la capacitación adecuada puedan ejercer funciones de policía judicial.

Asimismo, los ayuntamientos deben tener competencias para regular mediante ordenanza las condiciones que deben cumplir las actividades organizadas en espacios públicos y los locales de pública concurrencia, a los efectos de garantizar la seguridad de las personas que acudan a los mismos.

Por otra parte, sería también conveniente el reconocimiento formal del alcalde como autoridad de seguridad ciudadana, con el alcance que determine esta legislación sectorial.

Además, debería permitirse que los ayuntamientos pudieran prestar este servicio de forma asociada.

1.5.2. Circulación de vehículos y servicios de movilidad

Las ordenanzas municipales deben poder regular la circulación y el estacionamiento de todo tipo de vehículos por las vías de ámbito local del municipio, tengan o no la condición de urbanas, incluida la posibilidad de establecer todo tipo de medidas restrictivas para garantizar la seguridad, la fluidez del tráfico y el medio ambiente.

Los ayuntamientos deben ostentar asimismo competencias de control y sancionadoras para hacer cumplir la normativa vigente en las vías de carácter local del municipio y para castigar los eventuales infractores, poniéndolos a disposición judicial si procediera.

Lo que denominamos vías de ámbito o carácter local son, además de las urbanas (que es a las que actualmente se limitan las competencias municipales), los caminos rurales, viales de acceso a urbanizaciones o polígonos y, en general, todo tipo de carreteras o caminos para el tránsito interior del municipio. Únicamente deberían quedar fuera de este concepto las carreteras y autopistas cuyo recorrido trasciende del término de un municipio.

Los municipios también deben tener competencias para establecer, regular y, en su caso, gestionar servicios de transporte de viajeros dentro del término municipal, así como para participar en la planificación, regulación y gestión de estos mismos servicios cuando trascienden de su término municipal. Estos servicios pueden ser de autobús, taxi, tranvía, tren o cualquier otro.

También pueden regular el transporte y la carga y descarga de mercancías dentro del término municipal, con la finalidad de adoptar medidas que aseguren una mayor fluidez de tránsito.

1.5.3. Protección civil y prevención y extinción de incendios

Competencia municipal para la formulación de planes de protección civil y para la prevención y extinción de incendios, planes que deberán ser coherentes y estar coordinados con los que formulen las administraciones de ámbito supralocal (con audiencia o participación de representantes municipales).

Asimismo, competencia municipal para aprobar ordenanzas que establezcan medidas preventivas, y en su caso reactivas, en relación con incendios, inundaciones u otro tipo de percances o calamidades.

Los municipios también deben tener competencia para crear y gestionar servicios de bomberos, así como eventuales servicios de protección civil.

El alcalde ha de tener capacidad para ordenar la adopción de las medidas extraordinarias que sean necesarias para proteger a la población en caso de incendio o catástrofe, pudiendo movilizar a los vecinos, requisar equipos u ordenar el desalojo de edificios, entre otras.

1.5.4. Urbanismo y ordenación del territorio y espacios públicos

Competencia municipal para formular y aprobar planes urbanísticos e instrumentos de ordenación del territorio, cuyo ámbito territorial no exceda del término municipal. Estos instrumentos de planificación, en la medida que no afecten intereses supralocales, deben ser aprobados bajo la exclusiva responsabilidad municipal, debiendo respetar únicamente los instrumentos de planificación de ámbito supralocal.

Establecimiento del principio general según el cual si hay leyes sectoriales que por razones o servicios de interés general (costas, puertos, aeropuertos, carreteras, aguas, defensa, ferrocarriles, etc.) limitan la capacidad de las instituciones urbanísticas en determinadas zonas del territorio, se deban disponer por estas leyes procedimientos de armonización de los intereses locales y del ordenamiento urbanístico con los generales y el ordenamiento sectorial de que se trate, y no la mera y directa prevalencia de este último, salvo cuando deban prevalecer intereses supralocales por no ser compatibles con los locales.

Reconocimiento también de la plena competencia municipal para la formulación, aprobación y ejecución de instrumentos de gestión urbanística, y para adoptar las medidas que procedan para la protección de la legalidad urbanística y para sancionar eventuales infracciones.

Toda actividad, pública o privada, que modifique la configuración del territorio debe estar sujeta a un trámite de control preventivo municipal.

Competencia municipal para promover la formulación de planes urbanísticos o de ordenación del territorio de ámbito supramunicipal y, en todo caso, derecho de los representantes municipales a participar o ser escuchados en el proceso de formulación de los mismos.

Competencia de los municipios para disponer o promover la existencia de parques, jardines, vías públicas y demás espacios públicos de ámbito municipal, y para regular su uso y protección y para estar al cuidado del alumbrado, mantenimiento y limpieza de los mismos.

1.5.5. Vivienda

Se debe atribuir competencia a los municipios para desarrollar mediante ordenanza los aspectos constructivos y las condiciones de habitabilidad de las viviendas y para ejercer los trámites correspondientes para garantizar su cumplimiento (tramitación y otorgamiento de a cédula de habitabilidad).

También se les debe atribuir competencias, en el marco del principio de legalidad tributaria, para adoptar mediante ordenanza medidas que penalicen las prácticas especulativas y las viviendas desocupadas y, en general, para promover la existencia de una oferta suficiente de viviendas asequibles.

Asimismo, han de tener competencias para gestionar promociones municipales de vivienda, sea con destino a alquiler o a venta, o para colaborar en promociones públicas o sociales de vivienda protegida.

También se les ha de reconocer la competencia para participar en cualquier caso en la adjudicación de viviendas que hayan sido promovidas por otras administraciones públicas en su término municipal.

Las planes de vivienda deberían contener una línea de financiación específica para el fomento de la construcción de viviendas protegidas por parte de los municipios, incluyendo un parque suficiente de viviendas en alquiler.

1.5.6. Medio ambiente

Los ayuntamientos deben tener competencia para formular y aplicar una política municipal para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible de la comunidad.

También deben tener competencia para someter a control preventivo municipal todas las actividades que se desarrollen en su término municipal y puedan afectar el medio ambiente y, si procede, para condicionar el inicio o la continuidad de las mismas a la adopción de medidas de protección ambiental.

Asimismo, los municipios han de poder elaborar y aprobar ordenanzas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, con las que concretarán y desarrollarán en su ámbito las normas más generales, y con las que también han de poder adoptar medidas adicionales de protección ambiental a las vigentes con carácter general, con la sola condición de asegurar un mayor grado de protección ambiental.

Son sectores que en todo caso pueden ser objeto de desarrollo normativo o de otras medidas municipales para la protección del medio ambiente los siguientes: ahorro energético y de recursos naturales, protección del paisaje, ruido, emisión de gases con efecto invernadero, entre otros.

1.5.7. Agua

Los ayuntamientos deben tener competencia para regular y prestar los servicios de abastecimiento domiciliario de agua y de evacuación también domiciliaria de aguas residuales.

También han de poder tomar la iniciativa y, en cualquier caso, participar en el establecimiento de infraestructuras y servicios de captación y transporte de agua potable para la población respectiva y de depuración de aguas residuales.

Asimismo, los ayuntamientos han de tener competencia para confeccionar y aprobar ordenanzas para la racionalización y ahorro del consumo de agua en su respectiva comunidad, o para adoptar medidas extraordinarias de restricción en caso de escasez.

Los ayuntamientos también deben cuidar de la potabilidad y calidad del agua de consumo humano y de la integridad de las redes de conducción del agua.

1.5.8. Energía

Reconocimiento de la capacidad municipal para formular y desarrollar una política propia en materia de energía, con el objetivo de fomentar el uso de energías renovables, minimizar los consumos energéticos y asegurar el acceso efectivo de los vecinos a un suministro energético suficiente y de calidad.

Para la aplicación de esta política municipal de energía, los ayuntamientos han de poder elaborar y aprobar ordenanzas que establezcan o fomenten prácticas de ahorro energético y de producción o consumo de energías limpias, y que aseguren la existencia de redes y de servicios que garanticen el suministro de energía suficiente y de calidad a todos los inmuebles del término municipal.

Con estas mismas finalidades, los municipios han de poder tomar la iniciativa y, en cualquier caso, participar en la formulación de planes y programas de ámbito supramunicipal para la producción y distribución de energía con destino a su población.

1.5.9. Telecomunicaciones y sociedad de la información

Los ayuntamientos deben tener reconocida la competencia para regular mediante ordenanza el establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones, ya sea en base al hecho de que transcurren por el dominio público municipal, o por motivos urbanísticos, ambientales o para la protección de la salud pública (antenas).

Se ha de reconocer a los municipios una mayor capacidad de la que tienen actualmente para obligar a los operadores a compartir infraestructuras de telecomunicaciones.

Reconocimiento de la competencia municipal para explotar redes o para prestar servicios de telecomunicaciones.

Reconocimiento también de capacidad municipal para adoptar medidas normativas o de fomento que persigan el objetivo de garantizar el acceso de todos los vecinos a servicios accesibles de telecomunicaciones de banda ancha (o, pensando en lo que pueda depararnos el futuro, de última generación).

1.5.10. Limpieza y residuos

Competencia municipal para regular y prestar el servicio de limpieza de la vía y zonas públicas y de recogida, transporte y tratamiento de residuos domésticos.

La competencia municipal en estos asuntos debe permitir a los ayuntamientos la promulgación de ordenanzas que establezcan deberes ciudadanos en orden al mantenimiento de la limpieza de la vía pública y a la minimización y recogida selectiva de los residuos domésticos, incluida la posibilidad de imponer sanciones si se incumplen esas obligaciones.

Los ayuntamientos también deben tener competencias que les permitan participar en la regulación y en la gestión de los residuos no domésticos (industriales, sanitarios, agropecuarios, etc.) que se produzcan en su término municipal.

1.5.11. Salud pública

Competencia municipal para establecer mediante ordenanza normas tendentes a asegurar la existencia de condiciones óptimas para la salud colectiva, y competencia también para desarrollar las actuaciones necesarias (actos de control preventivo, inspecciones, sanciones, información, servicios técnicos, etc.) para asegurar el cumplimiento de las mismas.

Las competencias municipales en materia de salud pública tienen, entre otros, los objetos siguientes: potabilidad de las aguas, higiene de los alimentos, higiene de las viviendas, prevención de epidemias, educación alimentaria, control de la prostitución, protección de animales, etc.

1.5.12. Cementerios y servicios funerarios

Competencia municipal para determinar la ubicación de cementerios, para regular el uso de los mismos y para gestionar el servicio.

Asimismo, los ayuntamientos deben tener competencia para regular los servicios fúnebres y el traslado de cadáveres dentro del término municipal, así como para poder prestar servicios de este orden.

1.5.13. Asistencia sanitaria

Competencia municipal para cooperar en la planificación y en la gestión de los centros públicos de asistencia sanitaria primaria existentes en su término municipal.

Los ayuntamientos también han de tener capacidad para gestionar servicios sanitarios especializados o servicios hospitalarios, así como para participar en la planificación y en la dirección de la asistencia sanitaria pública que les afecte.

1.5.14. Servicios para la integración y la cohesión social

Se debe atribuir a los municipios competencias para regular y prestar los servicios sociales públicos de asistencia primaria, así como los especializados que se planteen en su ámbito territorial.

La competencia municipal en este ámbito de la integración y la cohesión social debe incluir la capacidad de organizar y prestar servicios de atención a la dependencia, así como actividades y servicios para la protección o la reinserción de personas que lo requieran (mujeres maltratadas, menores, etc.).

De modo especial conviene reforzar las competencias municipales en relación con la inmigración, hasta asegurar que el ayuntamiento pueda desarrollar funciones efectivas de acogida y de integración social de los inmigrantes.

En general, las competencias municipales en materia de integración y cohesión social deben incluir la capacidad de regular y controlar el funcionamiento de los servicios privados existentes en el término municipal.

1.5.15. Deportes y ocio

Competencia de los municipios para ser titulares de, regular y, en su caso, gestionar los equipamientos deportivos o para el ocio públicos existentes en su término.

Reconocimiento también de la competencia municipal de sensibilización y de promoción o gestión de actividades, así como de una cierta capacidad municipal para regular el funcionamiento y las actividades de las entidades sociales del deporte, todo ello con el fin de asegurar la máxima extensión que sea posible de la práctica del deporte en la localidad.

1.5.16. Cultura

Competencia municipal para establecer, regular y gestionar los equipamientos culturales de carácter público de la localidad: bibliotecas, museos, archivo, teatro, centros polivalentes, etc., así como para incidir en la localización y funcionamiento de los privados.

Los ayuntamientos también han de tener competencia para organizar, promover y regular todo tipo de actividades culturales que se celebren en la respectiva comunidad y para fomentar la creación y la producción artística.

Reconocimiento asimismo de la competencia municipal para crear, regular, y proteger un posible catálogo local de bienes de valor o interés histórico, artístico, arquitectónico,

arqueológico, científico o similar, incluida la posibilidad de establecer limitaciones a los propietarios privados de los mismos, tendentes a garantizar su integridad y accesibilidad.

Competencia municipal también para participar en la catalogación de bienes del patrimonio cultural autonómico o estatal radicados en su término municipal y para participar también en la regulación del uso y acceso y en la protección de los mismos.

1.5.17. Educación

Competencia municipal para localizar y promover los centros docentes públicos que requiera la comunidad respectiva, para cuidar de su mantenimiento y conservación y para regular su uso fuera del horario y del calendario escolar.

Competencia municipal para cooperar en la planificación y en la gestión de los centros públicos escolares existentes en su término municipal.

Los municipios también deben poder participar en el proceso de matriculación en los centros públicos y concertados radicados en su término municipal a fin de colaborar en una correcta distribución de los alumnos.

Capacidad de los ayuntamientos para organizar actividades extraescolares.

Capacidad de los ayuntamientos para participar en la programación de las actividades docentes, a fin de asegurar la conexión de la escuela con su entorno.

1.5.18. Ordenación y promoción de la actividad económica

Competencia municipal para regular el establecimiento, autorizar y promover todo tipo de actividades económicas en su término municipal, especialmente las de carácter comercial, artesanal y turístico, así como para procurar la mejora y la competitividad de sus estructuras productivas.

Competencia municipal asimismo para gestionar todo tipo de actividades productivas, en concurrencia con las empresas privadas, planificar estratégicamente el territorio, elaborar y aplicar políticas de dinamización socioeconómica y fomento del empleo y de atención a los parados.

1.5.19. Colaboración con la administración de justicia

Conviene reforzar las competencias municipales de colaboración con la administración de justicia, a fin de contribuir a hacerla más eficiente y próxima a los ciudadanos.

En este terreno podría analizarse la posibilidad de establecer mecanismos específicos de justicia de proximidad para resolver conflictos de vecindad y de justicia municipal.

1.5.20. Consideraciones finales

Hay que insistir en que la concreción de las competencias municipales en estos ámbitos será la que resulte de la lista de competencias mínimas que establezca la futura ley básica estatal, y las derivadas de la aplicación los principios de subsidiariedad, flexibilidad y supletoriedad, en los términos señalados anteriormente, y por lo que dispongan las leyes sectoriales. En todo caso, la formulación por la ley básica de régimen local de los ámbitos citados debe permitir y fomentar los niveles competenciales expresados.

También debe estudiarse la posibilidad de introducir trámites en los procedimientos de elaboración de las leyes sectoriales (estatales o autonómicas) que aseguren la debida ponderación de las mismas desde la perspectiva de las competencias locales.

Efectivamente, tanto en las consultas sociales o institucionales, como en lo relativo a las ponencias y comisiones parlamentarias que las analizan y dictaminan, las leyes sectoriales son estudiadas y debatidas únicamente en su vertiente sustantiva, en ningún momento desde la perspectiva de su incidencia en los procesos de descentralización. Para corregir este déficit, sería deseable pensar en establecer o promover trámites que aseguraran su debida valoración desde el punto de vista de las competencias locales. A título de ejemplo, cabe apuntar los siguientes: sometimiento del anteproyecto a informe de la Comisión Nacional de Administración Local y tramitación de los preceptos competenciales del proyecto de ley ante la Comisión de Administraciones Públicas del Congreso (o, eventualmente, de una Comisión de Administraciones Locales del Senado), sin perjuicio de que el grueso del proyecto se sustancie ante la comisión parlamentaria competente por razón de materia (está claro que la segunda parte de esta propuesta requiere su previsión por los reglamentos del Congreso o/y del Senado).

Otro aspecto sustancial al considerar es el establecimiento de mecanismos de garantía, en los procesos de asignación y transferencia de competencias a la administración local, para asegurar la capacidad financiera efectiva de ésta administración en el ejercicio de los nuevos ámbitos competenciales.

En todo caso, y más allá de la lista concreta de nuevas competencias propuestas, debe analizarse a fondo cuáles son realmente los problemas que deben afrontar los ayuntamientos contemporáneos, especialmente en las ciudades medianas y grandes, e interrogarnos sobre cuáles serán los resortes competenciales más eficaces para resolverlos. Y es que las competencias se justifican por la capacidad que proporcionan a la administración de que se trate para resolver los problemas de la gente.

1.6. LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Sin perjuicio de lo que más adelante se indicará sobre esta materia, no está de más tener en cuenta ahora algunas ideas básicas sobre cuales pueden ser las principales competencias de las diputaciones provinciales.

Con esta finalidad, cabe plantear por lo menos la viabilidad e idoneidad de los cuatro tipos posibles de competencias provinciales que se analizan en los apartados siguientes. En todos los casos, hay que entender que estas competencias deberían poder ser atribuidas por las leyes autonómicas de régimen local a otras entidades locales definidas

por la agrupación de municipios, en el marco de lo previsto por el respectivo estatuto de autonomía.

1.6.1. Competencias de cooperación y colaboración con los municipios

Estas deben ser las competencias mínimas de las diputaciones provinciales, en la línea de la que viene siendo su principal prioridad en los últimos años.

En todo caso, la legislación básica de régimen local debería formularlas en términos diferentes a los vigentes, a fin de no limitarlas tanto a la asistencia y a los planes de cooperación, y de abrirlas en todo caso al establecimiento de redes y servicios generales de cooperación de todo tipo con los municipios.

El único requisito o límite aplicable a estas funciones de las diputaciones deberían ser su objeto (actividades o servicios de la competencia municipal) y su destinatario (los ayuntamientos y las autoridades, funcionarios o servicios municipales, más que los ciudadanos o los usuarios finales de los servicios).

1.6.2. Competencias de suplencia de las municipales

El modelo propuesto de competencias municipales se basa, entre otros, en el principio de flexibilidad, que requiere como complemento imprescindible la existencia de previsiones de ejercicio supletorio de las competencias municipales para aquellos municipios en los que no sean ejercidas por el ayuntamiento.

Según lo propuesto en apartados anteriores, las diputaciones provinciales deberían ser las administraciones responsables con carácter general de ese ejercicio supletorio de las competencias municipales, a no ser que las leyes autonómicas de régimen local o las leyes sectoriales atribuyan esta función a otras administraciones.

En el desarrollo de esta actividad de ejercicio supletorio de las competencias municipales, las diputaciones deberían poder ejercer las mismas potestades que los municipios y en relación con los mismos destinatarios (ciudadanos o usuarios o destinatarios últimos de los servicios).

1.6.3. Competencias para establecer infraestructuras y servicios de carácter supramunicipal.

Se trata de un tipo de competencia provincial ya prevista en la legislación básica de régimen local vigente, y que hace referencia a la capacidad de las diputaciones provinciales para realizar actuaciones en los ámbitos propios de la competencia municipal, pero en un nivel de afectación o impacto superior a un término municipal, y normalmente para servir de complemento o para reforzar los servicios municipales.

1.6.4. Competencias de ordenación, promoción y gestión de intereses provinciales

La atribución a las diputaciones de competencias de este tipo puede ser positiva especialmente en determinados ámbitos (vías de comunicación, agua y saneamiento, medio ambiente, políticas activas de empleo, promoción económica), pero entendemos que requiere en todo caso que les sean atribuidas por las leyes sectoriales respectivas.

1.7. Formas de gestión de servicios y demás funciones locales.

Finalmente, hay que abordar las formas de gestión de los servicios públicos locales. La Ley 57/2003 ha completado el panorama de las mismas con la uniformización de las formas de gestión indirecta, remitiéndose a la legislación sobre contratación de las administraciones públicas, e introduciendo entre las formas de gestión directa la entidad pública empresarial, al tiempo que permite la creación de sociedades mercantiles cuyo capital social pertenece íntegramente a entes públicos dependientes de la entidad local.

En principio, esta opción parece la más adecuada, ofreciendo un mapa bastante completo de opciones gerenciales, introduciendo las especialidades necesarias que respondan a las peculiaridades de la administración local. Por otra parte, de la misma manera que la gestión indirecta aparece ampliamente regulada en la legislación sobre contratos de las administraciones públicas, también parece pertinente establecer una regulación básica mínima de las formas de gestión directa que ofrezca en un ámbito de esta importancia económica y administrativa un marco regulador común en los aspectos esenciales, si bien no puede aceptarse la solución del legislador de 2003 de efectuar una remisión global a la LOFAGE. Esa regulación mínima debería ser pues, en términos generales, la ya recogida en la Ley 57/2003, con eliminación de esa remisión a la LOFAGE. Parece que las formas de gestión directa previstas por la ley vigente son las apropiadas, dada la amplia libertad de las entidades locales para configurar su organización, lo que permite la solución de la mayoría de las situaciones. En sentido contrario, las formas de gestión indirectas son las que se recogen en la legislación básica en materia de contratación de las administraciones públicas, porque su uso ha permitido en ocasiones no sólo la agilidad en la gestión de los servicios sino además el excesivo alejamiento de los controles administrativos; por ello, la remisión a la normativa básica sobre contratos administrativos parece acertada, dada la consolidación de las formas de gestión que la misma recoge en la actualidad. Sólo cabría, a nuestro juicio, respecto a estas últimas formas de gestión, exponer dos aspectos que podrían ser objeto de consideración. Por un lado la posibilidad de explicitar la vigencia del arrendamiento como forma de gestión local: a nuestro juicio, en la actualidad el reconocimiento no presenta una gran relevancia práctica dado que sus perfiles ya resultaban difusos, si bien propiciaría la directa aplicación del título II del libro II del TRLCAP. Por otro, la inducción al uso de formas indirectas de gestión que mediante las técnicas convenientes satisfagan las necesidades públicas evitando una desmesurada proliferación de nuevas personificaciones jurídicas.

Hay un tema adicional que la legislación básica de régimen local debe acabar de aclarar, como es el de las posibilidades de aplicación en este terreno de la institución de la fundación, para poner fin a las incesantes dudas y propuestas que se plantean sobre su campo de juego en la administración local. En principio, el derecho de fundación de las entidades locales no parece que deba proyectarse sobre el ámbito prestacional configurado por los servicios locales, donde puede introducir distorsiones y confusión. Sin embargo, parece que sus posibilidades de juego deberían ceñirse al ámbito de las actividades complementarias en terrenos como el científico o el cultural.

2.- LAS ESTRUCTURAS TERRITORIALES DE GOBIERNO LOCAL.

UNAS ESTRUCTURAS LOCALES SÓLIDAS Y PERTINENTES

2.1. EL SISTEMA LOCAL ESPAÑOL

2.1. Todo modelo de régimen local depende esencialmente de las estructuras territoriales en que se organiza el gobierno local. Básicamente, lo que se viene a abordar son dos cuestiones esenciales: la diversidad de tipos de entidades locales que integran un sistema y la dimensión de las entidades locales y sus consecuencias, especialmente de la básica: el municipio.

2.2. Existe una conexión íntima entre el elemento objetivo de la autonomía local –las competencias de las entidades locales- y la dimensión y articulación de las entidades locales. Así, deben evitarse discursos sobre la autonomía local que no tengan en consideración ambos elementos. Una de las causas del fracaso del proceso denominado “Pacto Local” ha sido el intento de abordar el fortalecimiento de las competencias locales haciendo abstracción del enorme fraccionamiento del mapa municipal español y de las consecuencias que comporta sobre la capacidad gerencial de los municipios.

2.3. España tiene una estructura municipal formada por más de 8.100 municipios de muy diferentes características y población, y con una distribución territorial poco homogénea. En líneas generales no se ha producido, contemporáneamente, una reforma importante del mapa municipal al estilo de las realizadas, hace varias décadas, en otros países europeos. No ha habido en España verdaderos intentos de “racionalización” y “simplificación” del mapa municipal en el pasado reciente ni se vislumbran tampoco en el futuro inmediato. Por ello, con ese elevado número de municipios, de los cuales cerca del 90 % no superan los 5.000 habitantes, es imposible abordar el tema de las competencias de las entidades locales sin ofrecer soluciones adecuadas a esa fragmentación. La LRBRL partió de confiar en la capacidad asociativa de los municipios y en el papel de las provincias como entidades locales de segundo nivel -centradas en la cooperación económica, jurídica y técnica- como instrumentos para alcanzar las economías de escala necesarias para garantizar la prestación de los servicios municipales básicos, por otra parte notablemente escasos, estratificados por niveles de población y, a la postre, fuertemente desdibujados en la práctica por el fuerte intervencionismo autonómico.

2.4. Hay, no obstante una línea de reflexión que, aun reconociendo la incapacidad estructural de una parte de los municipios españoles para prestar con suficiencia aquellos servicios mínimos que ha previsto la legislación, considera importante el mantenimiento de instituciones locales repartidas por el territorio.

El municipio es el primer nivel de representación democrática en el territorio. En un país tan extenso y relativamente poco poblado como España, la existencia de ayuntamientos y de otras entidades locales, incluso en comunidades muy reducidas,

debe ser considerada como una preexistencia positiva. Esta estructura institucional local es una buena base para abordar cuestiones de actualidad: la gestión democrática del territorio, el desarrollo local y territorial, un país mas equilibrado desde el punto de vista medioambiental, etc., son algunas aspectos de la mejora de nuestro país que están relacionadas con el ejercicio de este primer nivel de representación.

No podemos olvidar que el pueblo o la ciudad son la referencia esencial para el individuo. Ante los procesos globalizadores el individuo necesita aferrarse a un ámbito próximo para reforzar su sentido de pertenencia. Contar con instituciones próximas, que defiendan, prioritariamente, los intereses locales, ayuda, decisivamente, a reforzar este sentimiento.

Por otra parte, las entidades locales y especialmente los ayuntamientos han demostrado su capacidad para mejorar la cohesión social. Esta se produce en el ámbito local y conjuntamente con la participación son dos aspectos íntimamente ligados a lo local.

Así mismo, en el objetivo de la mejora de la calidad de nuestra democracia parece importante contar con la experiencia de los miles de mujeres y hombres que periódicamente se integran en los ayuntamientos teniendo en este ámbito su campo de participación en la gestión pública y en la definición de las políticas comunitarias.

2.5. En este contexto de promoción y consolidación del poder local en España, partimos de la base fáctica del mantenimiento del mapa municipal, sobre el cual el Estado no puede actuar de forma directa. Ahora bien los principios que han de inspirar la reforma local, el de autonomía local y el de subsidiariedad, y la garantía de la prestación de servicios locales de calidad, no se pueden llevar a la práctica si no se articula un sistema local que los haga homogéneos en el territorio. Este sistema ha de propiciar el cumplimiento de la misión local manteniendo sus objetivos de la defensa y la gestión de los intereses locales en la esfera del gobierno local.

El objetivo de los gobiernos locales que es la ordenación de su territorio y la prestación de servicios de calidad, así como la participación en todos los asuntos que preocupen a su comunidad, no podrá ser alcanzado por la mayoría de ellos sin el concurso de entes intermedios locales de carácter necesario (las diputaciones, etc.) y de otras entidades locales intermunicipales de carácter voluntario (mancomunidades, áreas metropolitanas, etc.) que tienen tradición en nuestra historia de gestión pública.

2.6. A este conjunto de gobiernos locales le hemos llamado, en ocasiones, el “sistema local español”. Se trata de contemplar la promoción de los poderes locales potenciando un conjunto de entes que, cooperando de una manera concertada, son capaces de afrontar los retos que este apoderamiento supone. En este sistema reticular, el municipio es el nodo principal que necesita de los otros municipios y de las otras entidades locales para llevar a cabo sus políticas. Así mismo las entidades intermedias locales y los otros entes locales no tienen sentido sin esta red de nodos municipales. Buscando economías de escala y sinergias ayudan a conseguir objetivos en aquellas políticas que desbordan las posibilidades municipales.

En este sentido y visto desde la óptica de la red, cuando hablemos de estas entidades, parece mas oportuno referirse, de ahora en adelante, a las “entidades intermunicipales”.

Esta denominación, explica mejor el tipo de relación que se debiera establecer entre las diferentes partes del sistema.

2.7. De entre todos los entes locales intermunicipales previstos en el ordenamiento jurídico español, la provincia es el que la CE consagra como necesario, junto con las islas en los archipiélagos, dotándolo de una cierta autonomía. La LRBRL encomienda a las entidades locales provinciales una misión general, relacionada con el soporte a los municipios.

A diferencia de las diputaciones, las mancomunidades responden a la necesidad de aunar esfuerzos entre municipios para prestar servicios. Y su desarrollo estaría condicionado por la voluntad de los propios municipios de asociarse para mejorar la calidad de los servicios locales. Una voluntad que normalmente responde a verdaderas necesidades de economía de escala en la gestión de los servicios públicos, por lo que no puede sorprender la proliferación de esta institución.

La figura, poco desarrollada en España hasta ahora, del área metropolitana responde a la necesidad de gestionar los complejos servicios de las aglomeraciones urbanas y mejorar la competitividad de sus ciudades, necesidad cada vez más patente en una sociedad crecientemente urbanizada y donde normalmente las grandes aglomeraciones urbanas desbordan los límites administrativos de la ciudad central, haciendo necesaria la planificación y gestión conjunta o coordinada de los servicios más importantes a escala metropolitana. No puede sorprender que el debate metropolitano constituya en la actualidad uno de los grandes ejes de las políticas locales en todos los países desarrollados: aquí nos encontramos ante un fenómeno de enorme complejidad, que afecta a las zonas más dinámicas de los distintos países, y que por ello requiere una atención prioritaria por parte de los poderes públicos.

2.8. El análisis de las estructuras territoriales no puede finalizarse sin abordar la necesidad de regímenes especiales para nuestras dos grandes ciudades con mayor proyección internacional, municipios centrales de amplias zonas metropolitanas que en ambos casos se acercan a los cinco millones de habitantes: Madrid y Barcelona.

2.2. LA PROVINCIA EN LA CONSTITUCIÓN Y EN EL RÉGIMEN LOCAL.

2.9. La provincia como entidad local queda definida claramente en el título III de la LRBRL. En pocos artículos se realiza un diseño escueto pero bien perfilado de esta entidad local que junto con los municipios debe formar “una única comunidad política local”. Sus características, la importancia de sus funciones conseguir unos territorios equilibrados desde el punto de vista de los servicios públicos, del desarrollo económico, y del bienestar de todos los ciudadanos independientemente de donde habiten, la configuran como un ente intermedio necesario en un Estado moderno.

2.10. Ahora bien, conviene reflexionar sobre las razones de diferente índole que no han permitido a esta entidad una consolidación definitiva en nuestro panorama institucional, ni el despliegue de todas las potencialidades que el legislador había previsto para las diputaciones. Se trata de analizar aquellas cuestiones que han actuado como barreras o limitaciones de manera que en el proceso de reforma que ahora comienza puedan reorientarse algunos aspectos.

2.11. En primer lugar detectamos la poca homogeneidad de las características de sus gobiernos, agravada por la inexistencia de estas entidades locales en las CCAA uniprovinciales. Este motivo ha hecho más difícil la generalización de un modelo de referencia de administración intermedia. Además, la existencia de regímenes especiales, interesante en tanto en cuanto diversifican el diseño general, no han actuado en beneficio de su desarrollo.

El papel y el espacio de la provincia no es idéntico en todo el territorio. Así, en las comunidades autónomas uniprovinciales su organización y sus funciones han sido asumidas, por razones de racionalización administrativa e institucional, por las comunidades autónomas, mientras que en Baleares lo han sido por las islas. En el caso de Canarias, la entidad intermedia realmente significativa es la isla, pues la provincia como entidad local sólo se mantiene mediante artificios vacíos de funciones reales (las mancomunidades interinsulares de cabildos), gozando además de muchas más competencias que la provincia de régimen común. En el País Vasco, la importancia de los denominados “territorios históricos” -de hecho las provincias como entidad local en dicha comunidad autónoma- es muy superior debido al peculiar reparto de competencias entre las instituciones comunes y dichos territorios.

2.12. Asimismo en algunas CCAA pluriprovinciales y en paralelo con los procesos de afirmación de sus instituciones de autogobierno, las provincias y sus órganos de gobierno local cargan con el estigma de su anterior configuración durante la dictadura. Pero se tiende a olvidar que estas entidades nacieron en 1833 como resultado de una amplia y profunda reforma liberal de la administración española. Durante 170 años, el papel de las diputaciones tanto en el orden político como en el administrativo ha fluctuado y evolucionado mucho, pero casi siempre ha tenido una vocación orientada a lo local. Y algunas veces lo que se cuestiona es el mapa provincial más que la existencia de administraciones locales intermedias.

2.13. Delante de los nuevos “poderes” emergentes, las CCAA, más atractivas por la novedad y por el contenido completo de sus capacidades en el marco institucional (poder legislativo, etc.), y por ser, en algunos casos, históricamente reivindicadas, la provincia y su gobierno local, la diputación, ha tenido problemas de visualización política.

2.14. Las CCAA ven, en algunos casos, en estas administraciones territoriales ya organizadas una competencia institucional. Y se producen iniciativas parlamentarias y gubernamentales de las diferentes CCAA que van desde el intento de coordinación de la actividad de las diputaciones, hasta el control de los recursos económicos de que se nutren. Cuando no a su intento de liquidación y absorción por la CCAA, como es el caso de Cataluña (Ley 6/1980 de 7 de diciembre de Transferencia Urgente y Plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad, declarada inconstitucional por el TC en 1981).

2.15. Se han señalado tres factores por los que las diputaciones no han desplegado con plenitud el papel institucional diseñado por el legislador:

- a) En primer lugar, la existencia de iniciativas legislativas autonómicas que han articulado la transferencia de competencias y recursos económicos de las

diputaciones a las CCAA. Sobre estas iniciativas cabe señalar, que paradójicamente no han Estado dirigidas, en general, a resituar aquellos servicios que prestaban las diputaciones antes de la ley del 85 y que con la reforma institucional se han situado en la esfera de competencias de las CCAA. Han tenido por objeto invadir las competencias en cooperación local y mediante la técnica de la “laminación” (leyes sectoriales que transfieren competencias al ámbito autonómico) controlar los recursos económicos de las diputaciones (sobre este aspecto es interesante conocer la STC de 1/04/2004 en la que se estima las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas respecto del artículo 12 de la Ley del Parlamento de Catalunya 5/1987).

- b) En segundo lugar, la interpretación extensiva de la técnica de la coordinación competencial de las comunidades autónomas respecto a las competencias provinciales. El TC ha tenido motivos para manifestarse y ha puesto límites a la coordinación de las diputaciones por parte de las CCAA.
- c) Y finalmente, el desconocimiento o la falta de voluntad sobre la aplicación de los instrumentos estatutarios de delegación de competencias autonómicas en las diputaciones. Sobre este aspecto hay que señalar que a pesar de que la posibilidad esta recogida explícitamente en varios Estatutos (Andalucía, Valencia, Aragón, Castilla- La Mancha, Extremadura y Castilla y León), pocas han sido las iniciativas y de carácter muy limitado. Y inexistentes las experiencias de utilización de las diputaciones como administración indirecta que en algún momento se había planteado como paradigma (Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías).

2.16. A las razones señaladas cabe añadir, desde nuestro punto de vista, una más, que es especialmente relevante. La estructura de ingresos de las diputaciones de régimen común ha Estado muy condicionada por la preeminencia del capítulo relativo a las transferencias corrientes (el 73,5 % de los ingresos ordinarios en el ejercicio 2002) que se sustenta casi en exclusividad (más del 90 %) de las transferencias provenientes del Estado. La estrecha vinculación de los ingresos de la diputaciones de régimen común a la PIE, de forma significativamente más acusada que en el caso de las finanzas de los municipios, explica el menor crecimiento de sus ingresos corrientes. En el periodo 1986-2003 los ingresos corrientes (capítulos 1 a 5) de las diputaciones crecieron en términos nominales el 151 % mientras que los municipios crecieron un 286 %.

Dicha evolución ha generado un retroceso real en el nivel de ingresos de las diputaciones con relación a la riqueza nacional (PIB), que evoluciona negativamente en dicho periodo del 0,74 % al 0,48 % del PIB. Por su parte los municipios han mantenido prácticamente inalterado el peso relativo de sus ingresos corrientes sobre el PIB pues ha evolucionado del 2,86 al 2,89

A este aspecto se suma la cuestión de los llamados “servicios impropios”. Son aquellos que estando actualmente en la esfera competencial autonómica continúan siendo prestados por las diputaciones hipotecando una parte de los presupuestos provinciales que no pueden ser destinados las tareas que el legislador ha previsto para las diputaciones.

La rigidez del sistema y el lastre de la financiación de los servicios impropios han contribuido, también, a que las diputaciones no puedan abordar políticas expansivas y desarrollar iniciativas previstas en la ley que requieren un horizonte económico seguro

2.17. En conclusión, en un contexto institucional y político hostil, las diputaciones de régimen común no han podido desarrollar al máximo las misiones que el legislador definió en la ley de bases. Es verdad que algunas diputaciones, durante estos últimos 20 años, han puesto en marcha procesos de mejora y reorientación institucional con diferentes resultados, algunos muy interesantes. Pero, en líneas generales estos procesos han estado limitados por las razones expuestas anteriormente.

También cabe destacar que muchas diputaciones de régimen común no han sabido desarrollar las potencialidades que el ordenamiento jurídico y su posición institucional les permitía, manteniendo una manera de trabajar que no ha interiorizado su papel instrumental de gobierno local de segundo grado. En este sentido cabe señalar que muchas diputaciones no han acertado a establecer una relación no jerárquica con los municipios y el resto de las entidades locales. Asimismo, es frecuente la percepción de uso sectario de los recursos y de la institución. En todo ello, entre otras razones, puede tener incidencia, el peculiar sistema de elección de los diputados provinciales y la inexistencia de mecanismos reglados de participación de los municipios en las decisiones del gobierno provincial.

2.2.1. Administraciones locales de segundo nivel en Europa.

2.18. La mayoría de los países europeos han reestructurado o tienen previsto reorganizar de algún modo sus estructuras territoriales de gobierno. En este sentido es muy ilustrativo el análisis de las estructuras administrativas locales de segundo nivel de los principales países: las *Provincias* italianas, los *Départaments* franceses, los *Kreise* alemanes, las *Provincies* belgas, los *County Councils* británicos e irlandeses, los de Suecia y Dinamarca, las *provincias* holandesas y finlandesas y los *Nomi* griegos (ver anexo 2 que sintetiza dicha información en cuadros por países).

Del análisis comparado se pueden extraer al menos tres elementos comunes:

- a) La mayoría de los países tienen administraciones de segundo nivel, sobre todo con una función de coordinación y gestión de servicios y políticas supramunicipales.
- b) Las administraciones locales de segundo orden están en reconsideración en bastantes Estados, aunque con intensidades diferentes. Los principales factores que justifican las reformas son: la introducción de niveles regionales de gobierno, que en algunos países son una respuesta a las dinámicas de ingreso a la UE; la voluntad de fortalecer los municipios; y por las dinámicas descentralizadoras de cada país.
- c) Una tendencia general a establecer relaciones intraadministrativas más complejas tanto en su dimensión vertical (de relación con los niveles superiores de gobierno y con los municipios), como en la horizontal (con otros entes de cooperación municipal o con áreas metropolitanas).

- d) Con relación al sistema de elección de los órganos de gobiernos de estas administraciones locales de segundo grado la característica más significativa es la presencia dominante de los sistemas de elección directa. Así se produce para el “consejo general” en Francia, el “consejo del condado” en Alemania, el “consejo provincial” en Bélgica, el “consejo del condado” en el Reino Unido y en Irlanda, el “parlamento provincial” de los Países Bajos, y el “consejo de prefectura” en Grecia. Una primera observación parece poner de manifiesto la existencia de correlación, en los sistemas comparados analizados, entre la presencia de sistemas de elección directa y la asignación precisa de competencias sobre materias específicas.

2.2.2. Las diputaciones y las CCAA.

2.19. A pesar de que el debate sobre la interiorización del régimen local en el ámbito autonómico, o su regionalización, afecta al conjunto del régimen local, respecto a las diputaciones, tiene aspectos concretos ya que como hemos comentado, ha habido iniciativas por parte de algunas CCAA de “neutralizar” estas entidades.

Ahora bien, el modelo actual de régimen local en el que la garantía de la autonomía local es responsabilidad, por igual del Estado y las CCAA, no tiene porque ser contradictorio con la posibilidad de que las CCAA introduzcan, en virtud de sus competencias en régimen local, variaciones sobre las características de estos entes para adaptarlos a su contexto político, geográfico, social o a la realidad municipal.

En algunas comunidades, se trata, además, de adaptar estos entes intermedios para que ganen en reconocimiento institucional, político y ciudadano. Para ello es necesario que progresivamente las CCAA asuman que la defensa de la autonomía local y de la suficiencia financiera de los municipios y del resto de entidades locales es una responsabilidad suya y se incorporen a los estatutos un conjunto de principios que signifiquen el apoderamiento de los gobiernos locales.

2.20. Por otra parte, en el límite, no deberíamos sacralizar el mapa de estos entes intermedios, siendo lo más importante, el modelo y las funciones que seamos capaces de definir. Esta cuestión es especialmente sensible por coincidir el ámbito de actuación de las actuales diputaciones con el de la administración periférica del Estado, la de la administración judicial y las circunscripciones electorales al Congreso y al Senado. Pero también es verdad que las instituciones locales al nivel provincial han desaparecido en la CCAA uniprovinciales y en otras CCAA ha adoptado instituciones de gobierno singulares, sin que ello haya afectado al resto de funciones que se desarrollan en el ámbito “provincia”, y las experiencias, en principio, son positivas.

En definitiva se trata, también, de adaptar estos entes intermedios a los diferentes territorios para que puedan cumplir la misión que se les asigne con el máximo de eficacia y reconocimiento institucional.

2.2.3. Las diputaciones y el sistema local en un horizonte de promoción del gobierno local.

2.21. Creemos necesario mantener la idea del legislador de que es necesario una administración local en el nivel provincia. El hecho de que las diputaciones no se hayan desarrollado con plenitud no quiere decir que sean superfluas, ya que están realizando importantes tareas de todo tipo. La distribución homogénea de servicios locales en el territorio, o lo que es lo mismo la garantía de que cualquier habitante, independientemente de donde viva, tendrá acceso a servicios de calidad, hacen necesarios estos entes intermedios. Por lo tanto, se trata de consolidar un nivel intermedio local que sirva para garantizar la prestación de servicios locales por todos los municipios actuales.

2.22. Se trata de que con las reformas necesarias se produzca una regeneración de estas instituciones convirtiéndolas en los espacios intermedios obligatorios de cooperación dentro del sistema local. En este sentido, las diputaciones son instrumentos de gobierno de los municipios para aquellos temas en que estos no puedan hacerlo por si solos o en aquellos casos en que estos quieran mejorar la calidad de los servicios que ya están prestando. Igualmente se trata de convertirlas en instrumentos de gestión común de servicios locales. Debe ser una institución instrumental donde el protagonismo y la legitimidad la tengan los alcaldes.

2.23. Para que este nivel local se consolide hacen falta varias condiciones que ayuden a superar las barreras que hemos descrito anteriormente.

En primer lugar una función central clara, que no puede ser otra que la cooperación local. Y es esta función la que el nuevo marco ha de profundizar creando un cierto espacio propio para estos entes y poniendo límites a la acción de las CCAA. El espacio institucional propio y la obligatoriedad de la existencia de las diputaciones, u otras entidades similares, las tiene que diferenciar de otras entidades locales que debieran tener en la voluntariedad y en una escala territorial menor sus características. Para ello el marco jurídico le tiene que asignar una competencia funcional en cooperación local y concretar los ámbitos o materias preferentes de dicha cooperación. Esta asignación ha de ser suficientemente amplia para garantizar que ningún servicio local es absorbido por la CCAA sin poder ser prestado por la diputación. Se trata de que las futuras “competencias” locales no “salten” automáticamente a la esfera autonómica, constituyéndose la diputación en un filtro necesario.

2.24. Asimismo, las diputaciones deberían garantizar la modernización del sistema local, de la gestión y administración de las entidades locales de su ámbito de trabajo, siempre sin perjuicio de las actuaciones que en esta materia pueden desarrollar los municipios, que son la entidad local básica primaria. Para ello, a la competencia “funcional cooperativa” se le podrían añadir competencias “serviciales” que ayudarían al perfeccionamiento y puesta al día del sistema local, por ejemplo, en aquellos temas que tienen que ver con la mejora del funcionamiento y la organización de la administración local y la calidad de sus servicios (formación de electos locales, técnicos y personal vinculado a las administraciones locales), o bien en aquellos temas que tienen por objetivo la obtención de información territorial necesaria para la gestión local (padrón, catastro, cartografía, etc.).

2.25. En segundo lugar las diputaciones pueden ser gestoras de competencias de carácter territorial. El nuevo marco jurídico podría concretar aquellos campos en los que

mediante la delegación de las CCAA o el ejercicio de competencias locales de carácter supramunicipal, las diputaciones podrían actuar.

Esta característica que ya se da, por ejemplo, en los Consells Insulars, creemos que debiera generalizarse a la diputaciones de régimen común. Se trata de que, a partir de competencias que mayoritariamente están actualmente en la esfera autonómica, las diputaciones desarrollen las previsiones del artículo 36, 1c, 1d, y 1e. Efectivamente, la prestación de servicios públicos de carácter intermunicipal y en su caso intercomarcal, la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial o el fomento de los intereses peculiares de la provincia, son cometidos que tiene la provincia de difícil concreción sino es en la gestión de determinados servicios de proximidad (carreteras locales, espacios no urbanizables de interés natural, mejora forestal, gestión medioambiental, residuos, transporte y movilidad intermunicipal, turismo rural, etc.).

2.26. En tercer lugar, para conseguir estos objetivos cabe revisar el sistema de financiación de las diputaciones, dotándolo de mayor flexibilidad y poniéndolo en relación con los servicios que efectivamente presten. Igualmente la reforma ha de clarificar jurídicamente, de una vez por todas, el tema de los servicios impropios (y sus correspondientes gastos) que prestan las diputaciones.

2.27. Por lo tanto, las diputaciones han de ser entes locales intermedios dedicados a la cooperación local, la mejora del gobierno local y la gestión intermunicipal del territorio. Resituando los servicios impropios y abandonando la practica del mero reparto de subvenciones sin ningún valor añadido.

2.2.4. ¿Como tienen que trabajar las nuevas diputaciones?

2.28. La cooperación local es, mas allá de una técnica, la misión que da sentido a estos entes. Entronca con el fin específico que el legislador había previsto para la provincia como entidad local: *garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social y, en particular: a) asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal y b) participar en la coordinación de la administración local con la de la comunidad autónoma y la del Estado.*

También, si miramos el artículo 36 donde se atribuyen competencias a las diputaciones veremos: *b) la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.*

Desde el punto de vista de la mejora de este concepto, en el nuevo ordenamiento, cabría plantear la necesidad de substantivar las materias en las que las diputaciones pueden desarrollar las acciones de cooperación. De esta manera se concretaría, en parte, este espacio que estamos reclamando para estos entes.

2.29. Igualmente cabe señalar la importancia de los recursos humanos y de la tecnología en el desarrollo de estas acciones. Como ya se ha comentado estamos delante de una actividad que caracteriza a estas instituciones locales y que ha sido la que han desarrollado con mayor o menor eficacia. Ahora bien, se trata de un conjunto de

servicios y actividades relacionadas que, mas allá de un núcleo permanente, se caracterizan por su variabilidad en el tiempo y especificidad en función de los territorios. Esto obliga a segmentar la demanda y disponer de unos equipos humanos bien entrenados, en continuo aprendizaje. Los avances en tecnología digital y en la telemática permiten ofrecer servicios de asistencia a la gestión municipal más eficaces.

2.30. Trabajo en red. Las nuevas diputaciones tienen en el trabajo en red su metodología principal. Trabajar en red significa hacerlo conjuntamente para conseguir unos objetivos comunes, sumando esfuerzos y recursos, optimizando rendimientos. Uno de los objetivos de las diputaciones en su misión de la cooperación es la constitución de redes intermunicipales de gestión y prestación de servicios locales. En estas redes los municipios han de desempeñar un papel mucho mas activo ya que la relación que se tiene que establecer entre los diferentes actores de la red es multidireccional. Los municipios se convierten en un agente mas de la prestación de servicios que entre otras cosa aporta la recogida de información necesaria para el perfeccionamiento de la red.

Las características del trabajo en red son: *Concertación*, como base para la configuración de las redes entre los ayuntamientos y la diputación. *Intercambio de experiencias y conocimientos* que ayudan al establecimiento de vínculos entre los miembros. *Optimización de recursos humanos, técnicos y materiales* al aplicar economías de escala. *Capacidad de respuesta más rápida* dada la implicación de los ayuntamientos en la red. *Flexibilidad*, cada red puede tener objetivos diferentes y miembros diferentes.

2.2.5. Organización y funcionamiento.

2.31. De todas las características del trabajo en red, la concertación es la que ha de contaminar la manera de actuar general de las nuevas diputaciones. Se trata de desarrollar legislativamente este concepto que viene de la “acción concertada” con el objetivo de dar mas protagonismo en la gestión del gobierno provincial a los ayuntamientos, a sus necesidades y sus prioridades.

2.32. Para reforzar esta idea se podría introducir en las futuras reformas esta técnica y acompañarla de medidas como la obligatoriedad de que las diputaciones constituyan un “consejo de alcaldes” como órgano necesario en donde puedan discutirse los asuntos generales que afecten al modelo de cooperación así como aquellos aspectos sobre los que convenga un consenso amplio sobre la acción local. También podrá analizarse soluciones de este orden en las CCAA uniprovinciales, donde la fusión de la entidad local provincial con el gobierno autonómico ha dejado al mundo local sin estructuras intermunicipales de defensa de sus intereses.

2.33. Por lo que respecta al sistema electoral es urgente revisar el anacronismo que suponen en determinados territorios las circunscripciones de los partidos judiciales antiguos, buscando formulas que garanticen la representación de todos los territorios de la provincia. Así mismo, parece conveniente plantearse la posibilidad de que el presidente de estos entes sea necesariamente un alcalde, de manera que pueda reforzarse el efecto concertativo y cooperador y minimizarse una posible utilización perversa contra los gobiernos locales de diferentes características políticas.

2.2.6. Las diputaciones (y otros entes similares) y sus instrumentos de cooperación para la planificación y ejecución de obras, infraestructuras, equipamientos y servicios locales.

2.34. La cooperación local en obras y servicios ha pivotado en nuestro régimen local, principalmente, sobre la figura de los planes provinciales de obras y servicios. Los planes actuales son herederos directos de los que fueron diseñados para otras situaciones de desarrollo de las infraestructuras y equipamientos locales. Estos estaban dirigidos a cooperar con una administración local raquítica y con poco o nulo reconocimiento institucional.

2.35. La figura del plan anual, regulada por el artículo 36.2.a del texto actual responde, en parte, a la necesidad de concretar en algún instrumento las misiones, un tanto genéricas (si las comparamos con las de los municipios), que se asignan a las diputaciones.

2.36. La valoración de lo que ha supuesto la figura de los planes de obras para el desarrollo de las dotaciones locales arroja un balance positivo: ha supuesto la efectiva canalización de recursos para inversión, desde el Estado y las diputaciones, hacia los municipios. Y ha sido el instrumento principal durante muchos años y para muchos municipios para mejorar sus dotaciones y para la inversión en los servicios locales mínimos y obligatorios.

2.37. Al mismo tiempo, de una manera agudizada durante la última década se han venido observando aspectos negativos alrededor del sistema de cooperación instaurado por la figura de los planes. La mayoría de las críticas se entienden si analizamos el cambio de rol y las nuevas características del gobierno local en España. Y especialmente el nuevo marco presupuestario que supuso la Ley de Haciendas Locales.

2.38. En primer lugar, si analizamos la estructura del gasto municipal en inversión en infraestructuras y equipamientos veremos que el peso de esta inversión recae, actualmente y en líneas generales, sobre la hacienda municipal y que el peso de las transferencias recibidas para este fin de otras administraciones es solo importante en los municipios muy pequeños. Parece por tanto, que los recursos canalizados por los planes, aun siendo importantes, operan solo sobre una parte de la inversión local. Por lo tanto, los planes como sistema principal de financiación de obras y servicios tiene un alcance limitado.

2.39. En segundo lugar, tenemos un aspecto de filosofía general. Y es que estos planes se compaginan mal con el principio de autonomía local, ya que, en líneas generales, dejan poco margen de maniobra a la decisión municipal y condicionan sus inversiones. Cabría buscar otros mecanismos para compaginar la obligación de los ayuntamientos de prestar servicios obligatorios con los instrumentos que las provincias y los municipios disponen para su realización.

2.40. En tercer lugar, otro aspecto que se ha querido asociar a los planes es la garantía delante de posibles utilizaciones sectarias, arbitrarias o de control político por parte de los gobiernos de las diputaciones. Pues bien, en líneas generales no parece un

instrumento suficiente ni adecuado para esta garantía y será necesario pensar en otras formulas para garantizar los principios de equidad y transparencia.

2.41. En cuarto lugar, la figura del plan provincial ha sido el esqueleto sobre el que se ha estructurado la canalización de recursos del Estado a las obras municipales a través de las diputaciones. A su alrededor se ha generado una rígida y poco eficiente sistemática procedimental y administrativa. Esta sistemática administrativa ha sido importada por determinadas comunidades autónomas que la han incorporado a sus programas de cooperación. Se trata de unos procedimientos administrativos que, a nuestro modo de ver, cabe superar, dotando de mecanismos de gestión y control adecuados a la nueva manera de concebir la cooperación.

2.42. Y por último, la figura preeminente de los planes ha producido una excesiva decantación de la preocupación de las diputaciones hacia la inversión en infraestructuras y equipamientos. Sin olvidar que cabe dotar al mundo local de un marco claro para la necesaria inversión en dotaciones locales, no es menos verdad que los retos que tienen planteados los gobiernos locales de cara al futuro pasan por la gestión global de servicios de calidad.

2.43. El establecimiento de un nuevo marco de cooperación local en la futura reforma legislativa se producirá en un escenario diferente del de hace 20 años. Se produce en un contexto de gran desarrollo del gobierno local en España, paralelo a la descentralización del poder legislativo y a la consolidación de los gobiernos de la CCAA. Por ello cabe plantear que la reforma habría de establecer los principios que deben estructurar la cooperación local que afectan a los tres niveles de gobierno y administración (estatal, autonómico y local), repartiendo roles y definiendo a las diputaciones como ente especializado en cooperación local.

Todo es proceso debiera hacerse teniendo en cuenta que el receptor final de la cooperación local es el municipio y el resto de entidades locales. Y que los ayuntamientos reivindican una mayor autonomía en la asignación de los gastos, un marco estable de ingresos que permita la planificación de las inversiones y una mejor financiación para aquellos servicios que están prestando y no son de su exclusiva competencia.

2.44. En este sentido cabe recordar que las CCAA tienen competencia en el régimen local y por lo tanto en la cooperación local. Este hecho por si solo seria motivo para un replanteamiento en profundidad de los instrumentos de cooperación en la futura reforma. Ahora bien, en el ámbito de la cooperación, es importante definir cual ha de ser su rol ya que a menudo los gobiernos autonómicos, en el caso de las comunidades autónomas pluriprovinciales, han tendido a realizar el papel que el legislador y la cultura del régimen local en España había reservado a las diputaciones.

2.45. Parece que el rol de las CCAA, en sintonía con las características de estos gobiernos en el panorama institucional español, no puede ser otro que, en primer lugar, garantizar, a su nivel, la suficiencia financiera de los gobiernos locales para la realización de sus actividades. Asimismo, en segundo lugar, las CCAA tienen la competencia de la planificación general del territorio, y por lo tanto debieran planificar aquellas infraestructuras y equipamientos que se consideren vitales para tal ordenación.

Y, en tercer lugar, la coordinación de todas las administraciones locales para garantizar la equidad y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

2.46. Por lo que hace al papel del Estado en un nuevo marco para la cooperación local en España, parece que ha de ser el del establecimiento de las reglas básicas que han de regir el sistema de cooperación local. Por ello las futuras bases debieran reservar un espacio institucional claro para las entidades intermunicipales a nivel de la provincia, encomendando esta misión a las diputaciones.

En este contexto parece necesario replantear la orientación del programa de Cooperación Local del Estado (CEL). En consonancia con lo expuesto en el apartado 7.3.5, y con la información del anexo citado, los recursos de este programa deberían seguir estando destinados a la cooperación local ya que suponen una parte significativa de la financiación de las diputaciones. Ahora bien debería establecerse un sistema de asignación más incondicionado y que diese más margen a estas entidades para definir su propia política, concertada con los municipios, en función de las necesidades de sus territorios. En este sentido, el programa podría territorializarse íntegramente en las diputaciones provinciales por la futura legislación básica, aportándoseles los fondos en su totalidad, obviamente con la obligación de destinarlos a cooperación con los municipios o entes intermunicipales.

2.47. La reforma de la ley, por lo tanto, nos brinda la posibilidad de situar a la provincia como entidad local especializada en la cooperación local. Para esta misión las actuales diputaciones, por estructura territorial y posición institucional, están bien preparadas. Este carácter ya está en el espíritu de la ley de 85, pero no ha sido desarrollado en toda su plenitud por la “invasión” de este campo por las CCAA y por la falta de adaptación de sus estructuras a tal fin. En tanto en cuanto la reforma del marco legislativo perfila las diputaciones claramente en este objetivo, de elemento central de la cooperación local, se encarrilará uno de las asignaturas pendientes del desarrollo del régimen local.

2.48. Por lo que toca a los principios generales que habrían de informar el nuevo planteamiento de la cooperación local liderada por las nuevas diputaciones, deberían ser los siguientes:

- El respeto a la autonomía local. Las transferencias que reciban las administraciones locales serán, en líneas generales incondicionadas, sin perjuicio de las atribuciones de planificación y coordinación que tienen las CCAA. Así mismo se ha de respetar la autonomía de las administraciones locales que aportan recursos a los mecanismos de cooperación, sin perjuicio de las atribuciones que tienen las CCAA.
- Suficiencia financiera de las haciendas locales, garantizada por el Estado y las CCAA.
- Subsidiariedad. Los servicios y las funciones públicas han de ser gestionados por la administración más cercana a los ciudadanos que pueda asegurar su prestación eficiente.
- Coordinación. Entre las diferentes administraciones implicadas y entre las diferentes acciones.

- **Transparencia.** Que debe garantizar la publicidad de los criterios que se utilizaran para realizar la cooperación local y la evaluación de sus resultados.
- **Concertación.** De manera que las acciones que se emprendan se adecuen tanto a las necesidades de los municipios como a los objetivos y responsabilidades del resto de administraciones que participan en la cooperación.
- **Programación.** Los instrumentos y acciones de cooperación local deben permitir a sus actores la programación de sus inversiones locales.

2.49. Substitución de la metodología del plan por la de la concertación. La reforma, en este ámbito, debería por lo tanto, establecer un nuevo esquema de trabajo para las diputaciones basado en la técnica de la concertación. Esto supone poner el énfasis en las políticas públicas diseñadas por los ayuntamientos y en la necesidad de potenciar la cooperación intermunicipal a través del establecimiento de redes de servicios municipales. Esta técnica requiere de la participación activa de todos los entes locales en la cooperación, del establecimiento de un registro de necesidades municipales, de la concertación propiamente dicha, y de los mecanismos de evaluación para la redefinición continua de los procesos concertativos.

2.3. EL SISTEMA LOCAL Y LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

2.3.1. Hacia un asociacionismo municipal más racional

2.50. A la hora de abordar las soluciones problemática de las estructuras territoriales locales en España hay que empezar cabalmente por el nivel municipal. En Europa se han seguido dos políticas para ofrecer solución al problema de la gran fragmentación municipal. La primera y más dura ha consistido en la supresión pura y simple de los pequeños municipios (Países nórdicos, Reino Unido, Bélgica, Grecia –si bien manteniendo los antiguos municipios como entidades puramente representativas-, Alemania en menor medida).

La otra, más flexibles, y de la que Francia constituye un magnífico e inteligente ejemplo, consiste en fomentar un asociacionismo municipal de nueva generación, una intermunicipalidad que busca un espacio pertinente para el desarrollo de las políticas locales mediante un proceso negociado entre el Estado y los municipios, estimulado mediante medidas de fomento (más participación en los tributos del Estado, esencialmente). Las agrupaciones así creadas deben desarrollar un mínimo común competencial de funciones proactivas que permitan su visibilidad institucional y que permitan un consolidando un espacio político percibido por los ciudadanos de las comunidades integradas como en espacio adecuado para el desarrollo de un proyecto de vida en común.

2.51. En el caso español, el Estado carece de competencias para modificar el mapa municipal. Es una competencia exclusiva de las comunidades autónomas, que tampoco

se han planteado una racionalización de su mapa municipal más allá de algunos estudios o análisis teóricos. Más bien, lo que se ha producido ha sido incluso un cierto aumento del número de municipios.

Pero si el Estado no puede modificar directamente el mapa municipal sí que ostenta, en cambio, posibilidades de actuar sobre él por la vía de la configuración básica de las condiciones para crear municipios, y por medio del fomento, si no de la fusión, sí al menos de la creación de asociaciones racionales que constituyan espacios pertinentes para el desarrollo de los servicios locales.

2.52. Por lo que se refiere a la primera cuestión, parece pertinente que se efectúe una reflexión sobre la procedencia de establecer límites demográficos para crear nuevos municipios, fijando cierto umbral de población, por debajo del cual se considere, *grosso modo*, que un municipio no resulta sostenible.

Por otra parte, deberían mantenerse los demás requisitos ya existentes para la creación de municipios, que son la imposibilidad de fragmentar un núcleo de población y la necesidad de acreditar la sostenibilidad del nuevo municipio y el mantenimiento de la calidad de los servicios locales.

2.53. La cooperación entre los municipios, se basa en el principio general de la libertad asociativa de las entidades públicas. Este principio presente en nuestro ordenamiento jurídico, está especialmente presente en la Carta Europea de la Autonomía Local (*art. 10.1, Las entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar, y en el ámbito de la ley, asociarse con otras entidades locales para la realización de las tareas de interés común*). La reforma del actual marco jurídico debe orientarse, en este aspecto, a la potenciación de la cooperación intermunicipal. La asociación de los entes locales para hacer efectivos los principios de eficiencia y la prestación de los servicios públicos, es una necesidad dada la estructura del mapa municipal en España. Y una acción necesaria para el reforzamiento del sistema de gobiernos locales. El Estado y las CCAA, y a su nivel las diputaciones, deberían establecer medidas de fomento de los instrumentos y políticas intermunicipales. En todo caso, es evidente la necesidad de ofrecer soluciones a amplias zonas rurales donde el fraccionamiento municipal y la escasez de recursos de los pequeños municipios ha sido incapaz de atender las demandas de los ciudadanos y de retener la población en amplias áreas rurales, ni siquiera después del restablecimiento del sistema democrático. Estos espacios necesitan articular políticas propias y disponer de gobiernos locales que merezca tal denominación, con capacidad gerencial mínima para articular su propio desarrollo con voz propia.

2.54. Por lo que se refiere a las mancomunidades, su cifra se encuentra en torno a las 1.000, habiendo experimentado un incremento espectacular desde 1985. Si bien es cierto que un tercio de las mancomunidades no realizan actividad económico-financiera alguna, siendo su existencia puramente nominal, esto no significa que el movimiento asociativo no ofrezca una gran importancia y que no haya un grupo importante de mancomunidades eficaces y relevantes cuyos municipios han utilizado su voluntad asociativa de forma eficiente para la mejora de los servicios locales. Más bien, se trata

de un movimiento que ha carecido hasta ahora en buena medida del apoyo y la orientación necesarios para proyectarse de forma óptima. Pero ello podría superarse con la política de fomento de asociaciones de ámbito territorial coherente a que hace referencia el apartado 2.57.

2.55. Otra modalidad específica de intermunicipalidad en la articulación de un espacio supramunicipal pueden las comarcas, como una realidad impulsada desde algunas CCAA con la voluntad de definir un espacio geográfico y socio económicamente coherente. Sin embargo, la experiencia comarcal en España, por el momento y en líneas generales no ha sido totalmente satisfactoria.

2.56. No obstante, el diseño funcional de los espacios comarcales presenta una utilidad para el futuro de la intermunicipalidad. Son muchas las comunidades autónomas que, sin haber creado comarcas con entidades locales, las han perfilado, y estos espacios están llamados, además, a constituir a corto plazo el punto de referencia del nivel NUTS 4 a efectos estadísticos de la Unión Europea (de hecho, no hay alternativa a los mismos, entre el municipios (NUTS 5) y la provincia (NUTS 3). Y ello puede suponer también el diseño de un espacio para la implementación de políticas europeas.

2.57. Por otra parte, mas allá de las figuras tradicionales de nuestro régimen local (mancomunidades, etc.) hay que seguir con atención las experiencias de otros países con estructura municipal diversa, como Francia, que están llevando a cabo un impulso de la cooperación intermunicipal con un conjunto de nuevos instrumentos.

2.58. Asimismo, no debemos desechar la posibilidad de adoptar nuevas formas de asociacionismo municipal como el planteado en Cataluña por la Ley 21/2002, de 5 de julio, con la figura de la comunidad de municipios; se trata de una forma especial de asociación entre municipios destinada a gestionar y ejecutar tareas y funciones comunes, que puede tener carácter temporal o indefinido, y que se caracteriza por carecer de personalidad jurídica propia y no suponer, por lo tanto, la creación de ninguna administración pública nueva. La principal ventaja de esta figura reside en que para los municipios de escasa capacidad técnica y económica la creación de nuevas personas jurídicas conlleva costes que no pueden fácilmente soportar. De esta forma, sin especiales costes y con una organización sencilla para obtener agilidad, los municipios de menor capacidad pueden acometer tareas comunes que pudieran consistir en la gestión de servicios públicos.

2.59. Como conclusión respecto a estas entidades intermunicipales mancomunidades, comarcas, comunidades de municipios y otras entidades locales posibles creemos que la línea de mejora es establecer la necesidad de su existencia, basada en la libertad y voluntad asociativa de los municipios y en el establecimiento de medidas de fomento por parte del Estado y de las CCAA.

Se considera que el Estado debería orientar su acción de fomento hacia la constitución de agrupaciones racionales de municipios, diseñadas de acuerdo entre éstos, las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales, que abarquen un territorio coherente en términos geográficos y socioeconómicos y que asuman un mínimo común

denominador competencial (urbanismo, medio ambiente, transporte, ...). Estos espacios coherentes pueden comprender las comarcas, las mancomunidades de interés comunitario, etc.. Unos espacios que permitan el desarrollo desde abajo, de los servicios que precisan sus habitantes en un grado que pueda considerarse aceptable.

Las medidas de fomento pueden ser una mayor participación en los tributos estatales de los municipios así asociados y la preferencia en todo tipo de subvenciones estatales finalistas. Estas medidas deberían ser suficientes para que el proceso se iniciase, sobre todo si las comunidades autónomas desarrollan una política similar concertada con el Estado.

El establecimiento de las diferentes formas de intermunicipalidad y su promoción debería ser objeto de una atención preferente por los gobiernos de las CCAA, que son las que de acuerdo con los municipios afectados pueden diseñar las formas organizativas que mas se adecuen a sus respectivos territorios.

2.60. El fomento de la intermunicipalidad lo contemplamos como una medida positiva más, de gran relevancia, conjuntamente con la mejora del marco financiero local y la potenciación de los entes intermedios (diputaciones y otros entes similares) para la potenciación del gobierno local en su conjunto y para abordar los aspectos negativos del inframunicipalismo.

2.3.2. Las áreas metropolitanas y su futuro: los convenios metropolitanos

2.61. El tratamiento de las estructuras territoriales locales debe abordar en todo caso la existencia en España de un grupo de importantes conurbaciones o áreas metropolitanas funcionales, que si bien ocupan en términos geográficos un espacio reducido, concentran el él, sin embargo, a una parte muy importante de la población española. Así, las 57 ciudades de más de 100.000 habitantes suponen más del 40 % de la población total del país. Las trece ciudades con más de 300.000 habitantes suponen la cuarta parte de la población española, y si se tiene en cuenta además las conurbaciones de las grandes ciudades que desbordan al municipio central, esas cifras se disparan aún más.

Así, solamente las áreas metropolitanas funcionales de Madrid y Barcelona suponen casi diez millones de habitantes, es decir, casi la cuarta parte de la población española. Pero también las conurbaciones de Valencia, Sevilla y Bilbao son relevantes, suponiendo en su conjunto casi cuatro millones de habitantes. Y sin embargo, junto a esta realidad, España contiene amplias regiones con las densidades de población más bajas de Europa occidental, si se excluyen los países escandinavos. Hay, pues, una realidad que el legislador de régimen local no puede ni debe olvidar: España es una sociedad predominantemente urbana en un territorio predominantemente rural.

2.62. Por lo que se refiere a las grandes zonas urbanas, es necesario articular los espacios metropolitanos como territorios coherentes, buscando su integración espacial y

social. Y sin embargo, en España no se ha abordado adecuadamente el fenómeno metropolitano. Las comunidades autónomas concibieron desde su creación a las entidades metropolitanas como competidores institucionales, y prefirieron sustituirlas por entidades metropolitanas monofuncionales, en las que la visión tecnocrática se impone a la política. El caso de Barcelona es paradigmático de este fenómeno, pero otro tanto ha ocurrido en Valencia más recientemente.

2.63. Las áreas metropolitanas deben ser una forma específica de intermunicipalidad estratégica para el desarrollo de los territorios metropolitanos. Existen en Europa diferentes modelos de arquitectura institucional que responden a las peculiaridades institucionales de los diferentes países, a las características del territorio en cuestión, y a los fines prioritarios que la institución resultante pretende abordar, y en definitiva a las características del gobierno (o gobiernos) impulsores del área metropolitana. La variedad de modelos hace que no exista una receta general sobre como deben organizarse las necesarias áreas metropolitanas españolas. Si parece, en cambio, que se puedan señalar los factores críticos de cara a la utilidad de estos gobiernos. Entre otros señalaríamos la necesidad de que haya voluntad de cooperación entre los municipios implicados, la aplicación de mecanismos de solidaridad territorial, la definición clara y precisa de unas competencias acompañadas de recursos financieros suficientes, la eficacia y la eficiencia en la respuesta a los problemas y retos del área, y un liderazgo institucional o territorial por el gobierno impulsor de la institución.

En el actual contexto institucional español, creemos que el diseño de las mismas debe consensuarse entre las diferentes CCAA y los municipios implicados, en primera instancia. Asimismo, parece importante que los entes metropolitanos resultantes deberían nacer con el soporte de una política estratégica y financiera por parte del Estado para alcanzar los objetivos de hacer competitivas nuestras áreas metropolitanas y mejorar su cohesión social.

2.64. Así pues, por lo que se refiere a las grandes zonas urbanas, es preciso, que el Estado asuma plenamente sus responsabilidades. Incluso en un país altamente descentralizado, el Estado no puede desentenderse de la marcha de unos territorios funcionales donde se concentra la mayor parte de la población y del PIB del país. Se hace preciso por ello desarrollar una política urbana para la articulación de la articulación de las políticas sectoriales de la competencia del Estado que inciden sobre las ciudades y la cooperación en esta materia con las comunidades autónomas y los municipios urbanos.

2.65. Las grandes conurbaciones, singularmente, exigen a la vez la coordinación de todos los actores territoriales que inciden en ellas, y la articulación de todas las políticas sectoriales que las afectan, para lograr las sinergias necesarias y avanzar por la senda de la cohesión territorial y social. A estos efectos, se considera que procede la introducción en la legislación básica de régimen local de los “convenios metropolitanos”, como instrumentos voluntarios flexibles de colaboración entre el Estado, las comunidades autónomas y las áreas metropolitanas institucionales –o los municipios de las áreas metropolitanas funcionales-, con la finalidad de desarrollar un proyecto metropolitano común mediante la planificación de las inversiones y la

coordinación de las grandes políticas públicas que afectan a la metrópoli: planeamiento urbanístico, grandes infraestructuras de transporte, movilidad, vivienda, medio ambiente (incluyendo los ciclos hidráulico y de los residuos), seguridad ciudadana, desarrollo económico local, ...

Estos convenios podrían incorporar a otros actores institucionales y sociales relevantes, como las universidades, las cámaras de comercio, y los sindicatos y las organizaciones patronales más representativos.

2.4. LOS RÉGIMENES ESPECIALES DE MADRID Y BARCELONA

2.66. Debemos abordar asimismo la procedencia de un estatuto especial para las grandes ciudades españolas. Tradicionalmente, en nuestro país Madrid y Barcelona han sido las ciudades que han gozado de un régimen especial, por su población y significación en el sistema urbano español. Tal singularidad, a juicio de la Comisión, debe mantenerse, especialmente en un mundo globalizado en el que las grandes ciudades constituyen los verdaderos catalizadores del progreso económico, social y cultural.

Madrid y Barcelona son nuestras dos grandes ciudades con mayor proyección internacional, municipios centrales de grandes áreas metropolitanas que fortalecen el papel de España en el mundo.

Sólo estas circunstancias justificarían la existencia de un régimen especial para los dos grandes motores urbanos de España, donde se generan flujos que afectan a todo el país y que incluso se proyectan con fuerza más allá de nuestras fronteras en numerosas materias. Pero además, hay razones jurídicas suficientes que justifican no sólo la conveniencia, sino también la pertinencia de ese régimen especial.

En el caso de Madrid, su condición constitucional de capital del Estado y la previsión en el Estatuto de la Comunidad de Madrid de la existencia de una Ley de Cortes que impone una regulación de sus relaciones con el Estado y la Comunidad autónoma en su condición de sede de las instituciones estatales hacen obligada esta regulación.

En el caso de Barcelona, la legislación de régimen local de Cataluña contiene la previsión de un régimen especial para la ciudad, que, en lo que afecte a competencias de titularidad estatal, debe efectuarse por ley de Cortes.

Tanto Madrid como Barcelona deben gozar de un régimen competencial y financiero adecuado a su importancia y complejidad, sin olvidar que estas ciudades suelen acabar actuando como vanguardia o avanzadilla del régimen local español, experimentando innovaciones que acaban generalizándose a todos los municipios o a estratos determinados.

3. LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES Y EL ESTATUTO DE LOS ELECTOS

A) UN GOBIERNO LOCAL ÁGIL, EFICAZ, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO

3.1. Un modelo de gobierno local para unas entidades locales fuertes

3.1. El modelo orgánico-funcional de las entidades locales constituye, sin duda alguna, uno de los aspectos nucleares de cualquier régimen local, junto con la determinación de la tipología de las entidades locales y de las competencias de las mismas. Dicho régimen, en sentido amplio, comprende los órganos de gobierno necesarios y sus atribuciones, los órganos de participación de los ciudadanos, la forma de elección o de designación de los mismos (aunque en numerosos ordenamientos se regulen desde una perspectiva jurídico-formal en leyes diferenciadas, en ocasiones por la exigencia constitucional de mayorías especiales para ciertas materias) y las normas esenciales para su funcionamiento.

3.2. El régimen orgánico-funcional básico que se pretende debe conseguir tres objetivos esenciales:

- a) Un gobierno local eficaz y ágil, capaz de adoptar las decisiones necesarias para la gestión en el momento adecuado, y con atribuciones que comprendan todos los aspectos gestores de la entidad local.
- b) Unos mecanismos eficaces de control y seguimiento de la gestión, que formen parte de un sistema de frenos y contrapesos al ejecutivo reforzado que se sugiere.
- c) Una democracia de calidad, que refuerce las instancias representativas con mecanismos y procedimientos efectivos de participación de los ciudadanos y de sus organizaciones en la gestión de los asuntos públicos locales en sus distintas fases, incluido, si llega el caso, el proceso decisonal.

3.3. Nuestro ordenamiento jurídico-local, tradicionalmente, ha sido relativamente uniformista en la regulación del modelo orgánico-funcional, partiendo de un régimen común de carácter representativo, personalizado en la institución del ayuntamiento, que podía experimentar algunas variantes o modulaciones en función de la población, junto al cual existía, también con naturaleza básica, un régimen de concejo abierto, manifestación de democracia directa, en los municipios con muy escasa población. Ese modelo solamente se quiebra con la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local (LMMGL), al establecer para las grandes ciudades, eufemísticamente denominadas “municipios de gran población”, un régimen especial, que en su diseño supone una ruptura notable con el régimen común tradicional, incluido el vigente tras la

reforma del régimen local de 1999, que ya materializó un traspaso notable de competencias del pleno al alcalde.

3.4. El modelo tradicional de gobierno local español era, además, marcadamente corporativo. Las funciones no se repartían entre el alcalde y el pleno de acuerdo con criterios de especialización de funciones ni de un modelo de matriz parlamentaria, sino que este último órgano, junto a las grandes decisiones de naturaleza estratégica y reguladora, tales como el presupuesto, el planeamiento municipal, las ordenanzas y reglamentos locales, ostentaba un amplio conjunto de funciones de naturaleza gestora o ejecutiva, ámbito este de funciones que se repartía con el alcalde, incluso con un claro predominio del pleno atendiendo a la importancia de tales responsabilidades ejecutivas. Una importante corrección de este modelo se introdujo en la reforma de 1999, al reforzar sustancialmente el ámbito competencial del alcalde, mientras al mismo tiempo se mejoraban los mecanismos de control en manos del pleno. Más importante aún fue la reforma introducida para los municipios de gran población por la LMMGL de 2003, que prácticamente despoja al pleno en esos municipios de competencias gestoras, profundizando en la matriz parlamentaria que debería inspirar el modelo.

3.5. En definitiva, el modelo de la LRBRL de 1985 creaba un híbrido, al infundir savia democrática en un modelo corporativo, pero ese sistema tiene difícil encaje en las democracias postindustriales, que exigen modelos más claros y ágiles de gobierno y con una distribución más nítida de responsabilidades. Un modelo que sólo se alcanza, por el momento, con el régimen especial de los municipios de gran población de la LMMGL. El modelo de gobierno local que proponemos, con sus diversas variantes, que más adelante se abordarán, responde, en sus líneas maestras, a los criterios de este último. Esas líneas constituyen, en lo esencial, un nuevo modelo de gobierno local, en el que están claramente diferenciadas las funciones de gobierno y de oposición:

a) El pleno es el gran órgano deliberante que adopta las grandes decisiones estratégicas (el presupuesto, la planificación urbanística, las ordenanzas y los reglamento, etc., que constituyen el marco de la gestión municipal), a las que añaden otras funciones que por su propia naturaleza deben residenciarse en el mismo (aprobación de los símbolos, integración en organizaciones supramunicipales, ...). En ningún caso puede ostentar el pleno competencias gestoras, ni siquiera por delegación de otros órganos ni de otras Administraciones, pues ello desnaturalizaría la lógica del modelo propuesto.

b) El ejecutivo local desarrolla la gestión en su integridad, dentro del marco de las decisiones estratégicas aprobadas por el pleno.

c) El pleno controla la gestión del ejecutivo local, control que esencialmente no es de legalidad (aunque el cumplimiento de la misma también forma parte de esta fase), sino de adecuación al marco establecido por el pleno básicamente en su dimensión política.

3.6. Este modelo debe ponerse en conexión con un sistema reforzado de competencias, que exige ejecutivos fuertes y con capacidad gerencial, sometidos al control de la oposición en el pleno. Por ello, debe aplicarse a todos los municipios, si bien admite algunas variantes en cuanto al sistema orgánico en que deba materializarse. Así, en los

municipios en que se aplique el régimen de concejo abierto, las funciones del pleno deben asumirse por la asamblea vecinal, manifestación de la democracia directa, en el régimen común las funciones del ejecutivo deben residenciarse en el alcalde (sin perjuicio de que pueda atribuir o delegar una buena parte de ellas en la comisión de gobierno local por él designada allí donde ésta exista) y en las grandes ciudades se concentran esencialmente en la comisión de gobierno local, sin perjuicio de las funciones que deban corresponder al alcalde.

3.2. Los regímenes organizativos locales

3.7. Básicamente, se considera, pues, que podría haber tres regímenes municipales:

- a) Un régimen para todos los municipios de más de 50.000 habitantes.
- b) Un régimen para los municipios de entre 100 hasta los 50.000 habitantes.
- c) Un régimen de concejo abierto, para los municipios de menos de 100 habitantes y para los que tradicionalmente se hayan regido por el mismo.

Esencialmente, se propone un modelo organizativo básico que, partiendo del más complejo, propio de los relevantes actores municipales que son los municipios con más de 50.000 habitantes, se va simplificando atendiendo a la población, pero que es de comprensión bastante sencilla por cuanto las funciones básicas del pleno (o de la asamblea vecinal) y del ejecutivo municipal (sin perjuicio de su concentración en el alcalde o de su distribución entre éste y la comisión de gobierno local según el escalón de que se trate) son las mismas en todos los casos. Asimismo, la figura de los tenientes de alcalde existiría en todos los niveles propuestos.

3.8. El régimen para los municipios con más de 50.000 habitantes se basaría en una serie de razones diferenciales que lo singularizan: una realidad urbana evidente y consolidada, la existencia de un desempeño profesional de la política en el nivel local, una estructuras administrativas más complejas, la existencia normalmente de medios de comunicación social que inciden de forma relevante en la vida colectiva, ... Este régimen se caracterizaría por los siguientes rasgos:

- a) El pleno dispone de comisiones que no sólo realizan funciones de estudio, informe o propuesta de las materias de la competencia plenaria, así como el seguimiento de la gestión del ejecutivo, sino que además pueden recibir por delegación del pleno algunas funciones (exceptuando en todo caso las que requieran quórum para su aprobación, los presupuestos, y la aprobación definitiva de las ordenanzas y reglamentos).

Además, el pleno puede no ser presidido por el alcalde, sino por un concejal, bien designado por el alcalde, bien, previo acuerdo en tal sentido del alcalde, elegido por el pleno de entre sus miembros por mayoría absoluta en primera votación, o por mayoría simple en una segunda. En todo caso, una vez que el alcalde decida que no va a presidir el pleno, tanto si el legislador básico opta por la primera o la segunda solución, esa decisión le vincularía durante todo el mandato. Se trata con ello de avanzar la

caracterización de este nuevo modelo de gobierno local, separando netamente las funciones del pleno y de ejecutivo municipal.

b) El ejecutivo está integrado por el alcalde y por la comisión de gobierno local. El alcalde es el jefe del ejecutivo municipal, quien por lo tanto preside el ayuntamiento como institución local, siendo su máxima autoridad. Asimismo ostenta una serie de funciones propias de tal naturaleza: elige a los miembros de la comisión de gobierno local, ejerce la superior jefatura del personal y de la policía local, aprueba los criterios de organización de la administración ejecutiva, ...

Por lo que se refiere a la comisión de gobierno local, es el máximo órgano colegiado de gestión, en el que se concentran las atribuciones gestoras en materia de contratación, administración del patrimonio, gestión y disciplina urbanística, gestión de personal, gestión del presupuesto, potestad sancionadora, operaciones de crédito, aprobación de proyectos de obras y servicios, ... Sería, además, el órgano titular de las competencias residuales. Sus miembros son nombrados y separados libremente por el alcalde de entre los miembros del pleno, si bien, siguiente el criterio ya establecido en la LMMGL, se propone que hasta un tercio de sus miembros puedan ser nombrados entre personas que no ostenten la condición de electos, si que puedan recaer en ellos las designaciones como tenientes de alcalde. De esta manera, se ensanchan las posibilidades de configuración de ejecutivo local de acuerdo con un modelo que no se separaría, esencialmente, de lo que ya ocurre en los niveles superiores de poder territorial –el Estado y las comunidades autónomas-.

c) Las ciudades de este grupo que además tengan más de 250.000 habitantes presentan singularidades que exigen que un modelo básico contemple alguna mayor complejidad. Esencialmente, son sistemas de relaciones sociales que, por sus dimensiones, presentan subsistemas de relaciones bastante evidentes, que las caracterizan y que merecen una respuesta justamente para permitir la desconcentración territorial de servicios en ese nivel y para facilitar la participación de los vecinos que forman parte de esos subsistemas relacionales, cuya existencia constituye una de las singularidades esenciales (si no la que más) de la gran ciudad. El legislador básico estatal debe limitarse a establecer la exigencia de una administración desconcentrada para los dos fines señalados, correspondiendo a cada gran ciudad determinar su intensidad y su concreta fórmula organizativa.

d) También son las mismas ciudades de más de 250.000 habitantes unos actores esenciales en la competencia interterritorial, tanto en el nivel regional como en el nacional e incluso, en el supuesto de las más importantes, en el europeo e internacional. Esa competencia constituye el marco del desarrollo de modelos de planificación estratégica y de políticas de desarrollo local que, con todas las variantes que se quiera, prácticamente se han generalizado en nuestras grandes ciudades, y que requieren la participación activa de los mas importantes actores sociales y económicos, como criterio de participación ineludible en unas políticas de imposible materialización de otra manera. También aquí el legislador básico estatal debe limitarse a señalar la necesidad de órganos con carácter consultivo en tales ciudades y a señalar un núcleo mínimo de funciones básicas, correspondiendo a cada gran ciudad detallar sus funciones y determinar su composición. Esta singularidad del régimen básico de las grandes

ciudades responda, pues, como en el caso de la desconcentración territorial, al reconocimiento de su complejidad, y además las ciudades de este estrato ya disponen de experiencias en la materia, al implantarse el régimen de los municipios de gran población previsto en la Ley 57/2003, sin perjuicio de que el sistema que proponemos les ofrecerá un mayor abanico de opciones en estos ámbitos de acuerdo con lo que decidan en el ejercicio de su potestad de autoorganización.

e) Prever también para las ciudades de más de 250.000 habitantes, dada la complejidad de su organización municipal, la procedencia de que establezcan algún mecanismo con amplias facultades sobre la administración municipal para la defensa de los vecinos, si bien debe dejarse al criterio de cada ayuntamiento decidir el tipo de órgano de que se trate (unipersonal del tipo defensor del pueblo, órgano colegiado de la misma naturaleza, comisión integrada por los grupos municipales,...). En todo caso, si parece adecuado que estos órganos desempeñen a la vez funciones reactivas (frente a quejas) y proactivas (frente a sugerencias y propuestas de mejora de la administración municipal, como mecanismos participativo).

3.9. En el caso de los municipios de entre 100 habitantes y los 50.000 habitantes, el modelo, atendiendo a su menor complejidad, se simplifica más aún con respecto al anterior. Así:

a) El alcalde presidiría el pleno en todos los casos, pues las más reducidas dimensiones del pleno hacen menos necesaria esta separación funcional. Las comisiones informativas sería preceptivas, en todo caso, a partir de los 5.000 habitantes, como órganos de estudio, informe y propuesta, así como de seguimiento y control político de la gestión del equipo de gobierno.

b) El titular de las competencias ejecutivas y gestoras sería el alcalde, quien también ostentaría la competencias residuales.

c) La comisión de gobierno local, cuya existencia sería facultativa, decidiéndose su creación por el pleno mediante el Reglamento orgánico o a propuesta del alcalde, estaría compuesta exclusivamente por concejales en los municipios de menos de 20.000 habitantes, pudiendo no serlo hasta un tercio de sus miembros en los de más población. Las razones de complejidad organizativa y de mayores posibilidades de configuración del ejecutivo municipal que se dan en los estratos superiores no concurren, en general, en municipios más pequeños, circunstancia que además, coincide con el menor número de concejales de estos ayuntamientos, lo que comporta un número más reducido de miembros de la comisión de gobierno local.

3.10. En el caso del régimen de concejo abierto, los únicos órganos necesarios serían el alcalde, quien asumiría todas las competencias gestoras, la asamblea vecinal, que ostentaría todas las del pleno, y al menos un Teniente de alcalde designado por el alcalde entre los vecinos.

3.11. El régimen orgánico básico debe, en nuestra opinión, completarse con otras previsiones:

a) La comisión especial de cuentas debe existir, como ahora, en todos los municipios, sin perjuicio de que sus funciones puedan ser desempeñadas por la comisión competente en materia de hacienda, y sin que nunca se haya cuestionado la naturaleza básica de una previsión dirigida a establecer un mecanismo de control en este terreno.

b) Los órganos para la resolución de las reclamaciones económico-administrativos, consolidados (al menos en el plano normativo) en los municipios de más de 250.000 habitantes, deben mantenerse, e incluso generalizarse a todos los municipios, si bien, atendiendo a la capacidad de gestión de la mayor parte de los, debería permitirse la delegación de tal función en las diputaciones provinciales.

c) La posibilidad de que determinadas atribuciones, esencialmente las relacionadas con la gestión de personal, las de contratación hasta ciertos límites, las disciplinarias, las concesiones de licencias y otras de naturaleza reglada, puedan delegarse en directivos públicos a los que más adelante haremos referencia, y en los de hasta 5.000 habitantes en funcionarios de carrera con titulación superior. Con ello se avanza en la consolidación de modelos avanzados y no corporativistas de gobierno y de administración municipal, y se descarga a los órganos políticos del desarrollo de funciones gestoras más propias de los niveles profesionales.

3.12. La potestad de autoorganización es una de las manifestaciones más claras del principio de autonomía local. Por ello, partiendo de una regulación básica de los órganos necesarios, se debe dejar a los ayuntamientos que en uso de esa potestad puedan configurar la organización municipal que más se adecue a sus necesidades, dándoles un amplio margen para la creación de órganos complementarios, siendo ésta la única manera factible y eficaz de romper con el tan denostado uniformismo municipal.

Pero esta manifestación de la autonomía municipal no sólo debe limitarse a la creación de órganos, sino también a la determinación de las competencias que esos órganos pueden detentar. La única posibilidad que ahora contempla la Ley para esta distribución interorgánica de competencias es la de la delegación, y sólo para aquellos destinatarios que la ley básica dispone. El gobierno municipal es el único de los tres niveles territoriales de gobierno previstos en nuestra Constitución que se encuentra constreñido por esta limitación. Proponemos que los ayuntamientos, en uso de su potestad de autoorganización puedan distribuir el ejercicio de sus competencias entre los órganos que compongan su organización, organización que salvo en lo básico, sólo a ellos debe corresponder determinar.

En consecuencia, por lo que se refiere a la distribución interorgánica de competencias la ley básica se debería limitar a recoger un listado de competencias del pleno y del alcalde (también de la comisión de gobierno local para los municipios de más de 50.000 habitantes) que se consideren indisponibles por la potestad de autoorganización municipal, determinando cuales de ellas son delegables y en quiénes. El resto (las que se atribuyan conforme a la aludida cláusula residual) se dejarían a la libre disposición del ayuntamiento para que las atribuyera a los órganos ejecutivos (se entiende excluido el pleno) que estime oportunos. Estas competencias se atribuirían como propias y serían delegables por el órgano al que se le hayan atribuido. Para el caso de que el ayuntamiento no haga uso de su potestad de autoorganización, entraría en juego

automáticamente la cláusula residual, que, como hemos hecho referencia, la Ley básica establecerá a favor del alcalde (o de la comisión de gobierno local en los municipios de más de 50.000 habitantes).

3.3. Funcionamiento de las entidades locales

3.13. Por lo que se refiere al modelo de funcionamiento, se considera que deben introducirse esencialmente las siguientes modificaciones con respecto al modelo actual:

a) Debe tenerse en cuenta que una frecuencia mínima de sesiones plenarias sirve esencialmente de mecanismo para garantizar el ejercicio de la función de control y, por lo tanto, como estándar de garantía para el ejercicio de la función de oposición.

b) En todos los casos, regular claramente el derecho de acceso de los concejales a la información y a la documentación municipal, para garantizarlo plenamente, y el derecho a formular de manera efectiva en sesiones plenarias ruegos, preguntas, interpelaciones y mociones, así como la obligación de que los ayuntamientos regulen estos instrumentos de control.

c) Por lo demás, se considera acertada la actual regulación de la convocatoria de sesiones extraordinarias por determinado número de concejales (la cuarta parte), que desde 1999 introduce en las mismas un acusado automatismo en caso de inactividad por parte de los alcaldes, si bien podría flexibilizarse el número de sesiones extraordinarias que podrían solicitarse por los miembros de la Corporación.

3.4. El sistema electoral local

3.14. Por lo que se refiere al sistema electoral local, hay que partir también de la constatación de que no puede hablarse en España de una crisis del mismo, ni de una verdadera demanda social para su cambio, aunque las principales fuerzas políticas hayan incluido en sus programas previsiones sobre la introducción de la elección directa del alcalde. En general, puede decirse que el sistema electoral local español garantiza en grado suficiente la representación del pluralismo político y la gobernabilidad de las instituciones locales, factores cuyo mantenimiento constituye la premisa esencial a la hora de abordar su reforma.

3.15. También se ha propuesto en algunas ocasiones la introducción de reformas concretas, como la ampliación del techo demográfico para la aplicación del sistema mayoritario plurinominal usado en las elecciones en los municipios de entre 100 y 250 habitantes, o el desbloqueo de las listas electorales en los de mayor población. La primera propuesta merece una seria reflexión, en la medida en que una ampliación modesta de ese techo –por ejemplo, hasta los 1.000 habitantes, tramo en el que sólo se eligen 7 concejales (frente a los 5 que se eligen en el tramo de 100 a 250 residentes), supondría aumentar de forma notable el número de municipios en los que los ciudadanos tienen mayor capacidad para configurar el gobierno municipal “a la carta”, mediante un sistema de listas abiertas que tiene pleno sentido en estas pequeñas localidades donde la proximidad entre electos y elegidos es muy alta, y donde el

conocimiento y la valoración personal constituyen factores que inciden (o pueden incidir) fuertemente en la elección.

En cambio, el desbloqueo de las listas electorales, si bien parece a primera vista una medida que profundiza en la democracia, ofrece, de acuerdo con la experiencia comparada, también desventajas e inconvenientes: los ciudadanos generalmente no usan en la práctica esta posibilidad en un grado suficiente que sirva para justificar su introducción, y puede facilitar las actitudes demagógicas en los candidatos y las rivalidades internas en los partidos. No obstante, podría analizarse la posibilidad de su introducción limitada, sin afectar al cabeza de lista, permitiendo manifestar el voto preferencial por uno o un número limitado de candidatos.

En definitiva, no se proponen cambios, salvo el análisis del indicado para los municipios de 251 a 1.000 habitantes, en lo referente a la elección de los concejales.

3.16. Por lo que se refiere a la elección del alcalde, han aparecido en España propuestas para su elección directa en todos los casos, que enlazan con una corriente que ha tenido manifestaciones, por muy distintas razones, en Italia, Alemania, Austria, Polonia, parcialmente en el Reino Unido, y en otros países europeos. Una amplia exposición del panorama comparado actual europeo y una valoración de las ventajas e inconvenientes de la elección directa (que no obstante no podemos compartir plenamente, por no formularse muchas de sus valoraciones sobre bases empíricas suficientes) puede encontrarse en el informe sobre “Las ventajas y los inconvenientes de la elección directa del ejecutivo local sobre las bases de la Carta Europea de la Autonomía Local”, sometido a la 11ª sesión plenaria de la Cámara de Poderes Locales del Congreso de Poderes Locales y Regional es de Europa, celebrada en Estrasburgo del 25 al 27 de mayo de 2004, así como en su Recomendación 151 (2004).

Se ha llegado a generar esta materia una suerte de moda, si bien hay que reconocer que a España llegó relativamente debilitada, debido, entre otras razones, al vigor de nuestro sistema electoral, y al hecho de que aunque la elección sea indirecta, el hecho de que sólo puedan ser candidatos los cabezas de lista en los municipios de más de 250 habitantes hace que al elección, desde una perspectiva sociológica, simbólica y mediática, funcione en buena medida como una elección directa.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que en España se ha fortalecido de forma progresiva el papel de los alcaldes y de los ejecutivos por ellos designados en el modelo orgánico municipal, lo que a la postre es más importante que la forma de designación.

3.17. En todo caso, creemos que las reformas que se introduzcan en esta materia deben sopesar cuidadosamente las ventajas y las desventajas de la elección directa del alcalde. Así, en el lado positivo, se suele destacar el reforzamiento del vínculo entre los electores y el elegido, con el consiguiente aumento de su legitimación, el reforzamiento de su liderazgo y la posibilidad de mantener una voz propia incluso en el seno de su partido, lo que reforzaría la independencia del alcalde en la defensa de los intereses de su municipio. Desde una perspectiva negativa, se ha subrayado el riesgo de aumento de las manifestaciones de populismo, la dificultad de la doble legitimidad que se plantea frente al pleno, y las mayores dificultades de control del alcalde, entre otros argumentos.

Por otra parte, los sistemas de elección directa suelen acudir a las segundas vueltas cuando no se produce mayoría absoluta en la primera, lo que suele fatigar a los electores y normalmente se manifiesta en una reducción de la participación electoral.

En realidad, no hay ningún sistema perfecto, y la opción en esta materia tiene mucho que ver con la tradición política, con el sistema de partidos y con las crisis del sistema político local.

3.18. Una posibilidad que debe explorarse es la de introducir algunos elementos de reforma en el sistema actual, de forma que, sin alterarlo ni añadirle complejidad, se incrementen las posibilidades de elección directa del alcalde por los vecinos sin necesidad de elecciones separadas del alcalde y del pleno, ni de enojosas segundas vueltas, salvo excepciones, teniendo en cuenta además que la experiencia comparada demuestra que la participación electoral suele descender notablemente en la segunda vuelta.

Así, el porcentaje de alcaldes elegidos directamente puede elevarse sustancialmente, pudiendo superar fácilmente, en su conjunto, el 90 % de los casos, con una serie de medidas modestas pero claras:

- a) En los municipios de menos de 100 habitantes seguiría usándose el actual sistema de elección directa mediante un sistema uninominal mayoritario. En la actualidad hay unos 932 municipios que se rigen por este sistema (un 11,49 % del total).
- b) En los municipios de entre 100 y 1.000 habitantes, donde ya existe un sistema mayoritario plurinominal en el tramo de 100 a 250 residentes, cuya ampliación hemos sugerido hasta los 1.000 residentes, sería designado alcalde el concejal que más votos populares directos haya obtenido. La práctica demuestra que ese concejal casi siempre ha obtenido la confianza de la mayoría absoluta de los electores, y de que normalmente dispone de una mayoría suficiente en el pleno. Esta medida aumentaría notablemente el número de alcaldes elegidos directamente (hay unos 1.651 municipios en el tramo entre 100 y 250 habitantes y 2.341 en el tramo entre 251 y 1.000 habitantes. La suma de ambos supone el 49,23 % del total).
- c) En los municipios de más de 1.000 habitantes, resultaría elegido alcalde directamente el cabeza de la lista que haya obtenido la mayoría absoluta de los sufragios. También con esta sencilla medida aumentaría notablemente el número de alcaldes elegidos directamente.
- d) Podría estudiarse la posibilidad de que varias listas se “vinculen” previamente a la elección, en el sentido de que comuniquen a la administración electoral que apoyan como alcalde al cabeza de la lista más votada entre las vinculadas. Este sistema presenta la ventaja de que evita segundas vueltas e introduce transparencia en el sistema y en las relaciones entre las distintas fuerzas políticas. La vinculación habría que comunicarla a la administración electoral, y debería hacerse constar en la propia papeleta electoral.

3.19. En todo caso, de introducirse un sistema de segundas vueltas para los supuestos de ayuntamientos en los que no se alcancen mayorías absolutas en la primera, se considera que esta posibilidad debe ceñirse a las grandes ciudades, manteniendo el número de concejales resultado de la primera, y exigiendo un alto porcentaje de votos para pasar a la segunda vuelta, que incluso podría reducirse a los dos candidatos más votados.

3.20. El fortalecimiento del papel del alcalde también pasa por una reforma parcial de la moción de censura, que la haga más difícil durante el primer y el último año del mandato, exigiéndose un quórum reforzado (por ejemplo, dos tercios) si bien siempre debería ser posible la presentación de la moción, para evitar el grave riesgo de alcaldes incontrolables. Partimos, pues, de la preferencia por un sistema mixto o híbrido, en el que si bien se amplían notablemente –o incluso se generalizan– las posibilidades de elección directa del alcalde por parte de los vecinos, en cambio se considera que debe conservarse el mecanismo de su sustitución por el pleno mediante moción de censura constructiva, si bien haciéndola más onerosa en el sentido indicado, pues este mecanismo evita elecciones parciales o anticipadas en el nivel municipal, carentes de tradición en España y normalmente poco operativas para la gestión municipal, a la vez que constituye un instrumento de control que equilibra el notable fortalecimiento de las funciones del ejecutivo local con respecto al pleno.

3.21. Por lo que se refiere a los cabildos insulares canarios, se propone la aplicación del régimen de las ciudades de más de 50.000 habitantes (exceptuando las previsiones sobre el carácter necesario de la desconcentración), especialmente adaptado a su naturaleza de importantes administraciones prestadoras de servicios, así como el mantenimiento del actual sistema electoral, caracterizado por la elección automática como presidente del cabeza de la lista más votada, sistema que está fuertemente arraigado en Canarias, aunque en alguna ocasión haya dado lugar a cierta inestabilidad gubernamental, cuando el sistema insular de partidos está muy fraccionado.

3.22. Por lo que se refiere a las Diputaciones provinciales, también se estima que el modelo que debe aplicarse es el de las grandes ciudades (excluyendo las previsiones sobre el carácter necesario de la desconcentración y del órgano de defensa de los ciudadanos). Además, tampoco sería aplicable en este caso la posibilidad de miembros no electivos en el ejecutivo colegiado (comisión de gobierno provincial), dado su naturaleza de gobierno local de segundo grado, con naturaleza de agrupación de los municipios, integrado exclusivamente por miembros de los gobiernos municipales elegidos por los electos municipales de la provincia.

Pero también debería incorporarse a su modelo organizativo un “consejo de alcaldes”, como órgano que debería pronunciarse sobre los grandes instrumentos de planificación, programación y gestión de la provincia, y que incrementaría su legitimación como segundo nivel de gobierno local, íntimamente imbricado con el primero.

3.23. Un último aspecto que debemos abordar es el de la función directiva en el nivel local. Uno de los grandes aciertos de la LMMGL ha sido la introducción de esta figura,

abierta además a los profesionales de la función pública con titulación superior de todas las Administraciones públicas, de forma que se crea un verdadero mercado competitivo (en el sentido más positivo del término) de directivos públicos, pudiéndose también nombrar para los puestos reservados a los mismos a profesionales procedentes del sector privado de forma motivada.

Estos directivos tienen por función gestionar los servicios y dirigir las áreas, y pueden recibir por delegación atribuciones del alcalde y de la comisión de gobierno local, lo que agiliza y flexibiliza en gran medida la gestión de los servicios.

La propuesta de la Comisión es mantener y reforzar esta figura, ampliando las posibilidades de utilización de los mismos hasta los municipios de 5.000 habitantes. Por debajo de esta cifra, se considera que estas funciones pueden asignarse perfectamente a los secretarios-interventores –cuyo número es bastante elevado, constituyendo un capital cuyo servicio a los pequeños gobiernos locales hay que optimizar-, así como a otros funcionarios municipales con titulación superior.

B) UN ESTATUTO DIGNO Y EXIGENTE PARA LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA DE LOS ELECTOS LOCALES

3.24. El estatuto de los cargos electivos constituye una de las piezas esenciales de todo sistema representativo, fijando el marco en el que se desarrolla su tarea de representación política, a través de la determinación de sus derechos y deberes y de la fijación de los mecanismos para la acción del mandato representativo. Su adecuada configuración constituye, pues, un requisito indispensable para una democracia de calidad.

3.25. Si importante es la determinación del estatuto de los miembros electivos, especial cuidado merece el de que aquellos aspectos del mismo que inciden en el ejercicio adecuado de la acción de oposición política, como mecanismo de control y de contrapeso, especialmente en un marco de gobierno local que supera las visiones corporativistas, y en el que las responsabilidades de gestión se concentran exclusivamente en el ejecutivo, y, por lo tanto, en la mayoría política, desarrollándose un típico juego de mayoría y oposición que a veces no se ha percibido adecuadamente en los gobiernos locales, especialmente en los municipios pequeños y medios.

3.26. El punto de partida del estatuto de los cargos electivos locales no puede ser otro que el artículo 7 de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL), que, esencialmente, contiene tres previsiones:

- a) La garantía de la libertad de los electos en el ejercicio de su mandato.
- b) El derecho a una compensación financiera adecuada, incluyendo si llega el caso una remuneración del trabajo desarrollado y la cobertura social correspondiente.

- c) La determinación del régimen de incompatibilidades por Ley o por principios jurídicos fundamentales, exigencia dirigida a evitar una diversidad de regímenes de incompatibilidades.

3.27. Por lo que se refiere al ejercicio de la oposición, los principios que deben presidir su regulación son los siguientes:

- Efectividad de los medios y procedimientos dirigidos a la acción de control, debiendo establecerse estándares mínimos que no dependan del criterio del gobierno local de turno.
- Accesibilidad a la información y a la documentación.
- Garantía de la independencia de su acción, atribuyéndoles los medios materiales y económicos necesarios para ello.

3.28. Por lo que se refiere al estatuto de los cargos electivos, en general, debe partirse de los derechos de carácter político. El primero de ellos es el derecho de voz y voto en los órganos de que sean parte los electos, que obviamente no puede ser objeto de limitación alguna. Pero, además, este derecho debe comprender el de participar en las comisiones del pleno que proporcionalmente les correspondan en función del número de electos, y en todo caso al menos en una de ellas. Se trata de un derecho que hay que garantizar no sólo al grupo político, sino también a los electos en sí mismos, con independencia de su asignación a una u otra comisión en función de los criterios de los grupos municipales.

Estos derechos, además, son personales e intransferibles en los órganos decisorios, y también parece aconsejable la evitación del denominado voto ponderado en los órganos consultivos en el nivel local: el número de electos es muy reducido y resulta conveniente su implicación personal en los órganos municipales, a favor de un criterio de compromiso, de responsabilidad y de calidad democrática.

3.29. El ejercicio de este derecho implica el del acceso a la información y a la documentación de la entidad local. Este acceso debe percibirse –y regularse- como la regla, siendo la excepción rigurosamente excepcional. El derecho a la información debe formar parte del patrimonio jurídico del electo local, de forma que no pueda desfigurarse por condiciones que deformen esa naturaleza, convirtiendo el derecho en una especie de concesión.

Por ello, deberá ejercerse en un plazo razonable siendo el valor del silencio positivo en todo caso. Bastará la exhibición del escrito de petición, convenientemente registrado, para su ejercicio, salvo que el responsable de la unidad o dependencia Administrativa haya recibido orden por escrito en sentido contrario, que deberá ser motivada y basarse solamente en razones de protección a la intimidad. Se propone que la ley disponga como deber público inexcusable de cualquier servidor público local atender la petición de información o de acceso a la información en tales circunstancias.

3.30. Por lo que se refiere a la pertenencia a los grupos políticos, debe considerarse en principio obligatoria en todos los municipios de más de 1.000 habitantes, pues articulan

y racionalizan la vida política de los órganos colegiados de la entidad local. La existencia de los grupos debe configurarse, pues, como preceptiva, sin perjuicio de la facultad de cada entidad local para fijar un número mínimo de miembros en su reglamento orgánico, si bien en tal caso debe garantizarse a los electos procedentes de listas o de candidaturas que no alcancen tal mínimo su derecho a integrarse en el grupo mixto.

Solamente quedarían excluidos de esta integración los concejales que no se integren en los grupos correspondientes a sus candidaturas, o los que las abandonen, que pasarían a considerarse como no adscritos, sin merma alguna de sus derechos políticos. Por otra parte, cuando un grupo político quedase por debajo del número mínimo de miembros requerido para su constitución o mantenimiento, tendrá derecho a subsistir plenamente como tal cuando el número de sus integrantes haya disminuido por razones de transfuguismo.

3.31. Los grupos políticos locales tienen el derecho a participar en todas las comisiones del pleno, en proporción, en la medida de lo posible, al número de integrantes de lo mismos. Corresponden posteriormente a los grupos decidir cuáles de sus miembros participarán en cada comisión.

3.32. La financiación de los grupos políticos y la concesión a los mismos de locales y de medios materiales, adecuados a las características de cada municipio, debería configurarse como una obligación, y no como una mera posibilidad. La concesión de medios humanos (bien mediante la aportación de empleados públicos locales mediante el procedimiento de libre designación, bien mediante el nombramiento de personal eventual a propuesta de los grupos) debe ser una obligación en todos los municipios de más de 20.000 habitantes, y una opción facultativa en los restantes.

3.33. Por lo que se refiere a los derechos económicos, la actual legislación es, en términos generales correcta, en lo que se refiere a las remuneraciones, pero insuficiente en materia de protección social. Es adecuada la previsión de situaciones retribuidas de dedicación exclusiva –que comporta la incompatibilidad para otras actividades, en los términos de la legislación sobre esta materia- y de dedicación parcial, y la de mero miembro sin tales dedicaciones, con derecho exclusivamente a dietas y a asistencias (concepto este último que sólo se puede percibir en tales casos).

3.34. En cambio, debe resolverse la injustificada falta de cobertura de la contingencia de desempleo de los miembros electivos de las entidades locales que desempeñen sus funciones en régimen de dedicación exclusiva, salvo que se trate de trabajadores por cuenta ajena sin solución de continuidad. La pervivencia de esta situación, además de violar frontalmente el artículo 7.2 de la CEAL, constituye una anomalía injustificable, que parece responder exclusivamente a prejuicios inaceptables contra los cargos electivos locales.

Otro tanto ocurre con la sorprendente práctica de imponer a las entidades locales cuotas íntegras de seguridad social a los miembros electivos en situación de dedicación parcial,

contra la previsión expresa de la LRBRL. Tales prácticas son inaceptables y constituyen un enriquecimiento injusto a costa de las modestas haciendas de las entidades locales en los que se desempeña en cargo en tal régimen –la mayor parte de ellas pequeños y medianos municipios-. Por lo tanto, las cotizaciones sociales en los casos de dedicación parcial deben ser estrictamente proporcionales a tal dedicación.

3.35. Todos los grupos políticos deben tener derecho a disponer de espacios proporcionales al número de sus miembros en los medios de comunicación de los que sea titular la entidad local, como garantía del pluralismo político en la difusión de la información sobre la política local.

3.36. Para la efectividad del ejercicio del control sobre el gobierno local, los miembros electivos tienen derecho a:

-Formular ruegos, preguntas, mociones e interpelaciones en las sesiones plenarias. Todos los grupos (o, en ausencia de ellos, los concejales) deben tener garantizada su presentación en las sesiones ordinarias, con derecho a que sean debatidas y contestadas, con un cupo mínimo por grupo en función del número de sus integrantes, o, en su defecto, por concejal. Asimismo cuando lo solicite un grupo municipal o la cuarta parte de los concejales, deberán incluirse asuntos en el orden del día de una sesión ordinaria.

-Recibir información en las sesiones ordinarias del pleno sobre las resoluciones de los órganos ejecutivos desde la fecha de la sesión anterior, así como de la gestión de todos los entes personificados dependientes de la entidad local o en los que ésta participe.

-Desarrollar actividades de control y seguimiento de la gestión municipal en las comisiones del pleno, donde estarán obligados a comparecer los responsables de la gestión municipal, los empleados públicos con funciones directivas y los contratistas de obras y servicios para informar cuando así lo requiera la comisión.

-Convocar sesiones plenarias de carácter extraordinario determinado número de veces al año (al menos tres) siempre que lo solicite un número mínimo de ellos (la cuarta parte), convocatoria que tendrá carácter automático en los términos de la ley si no se efectúa por la autoridad municipal competente para ello.

-Separar al alcalde de su cargo mediante una moción de censura constructiva, con las mayorías señaladas en la legislación electoral, que deberán ser cualificadas.

-Votar una cuestión de confianza presentada por el alcalde.

-Reprobar la gestión de un miembro del ejecutivo local mediante votación mayoritaria.

3.37. Los electos locales tienen derecho a obtener la formación adecuada para un mejor desempeño de sus funciones. Las escuelas de función pública de las distintas administraciones públicas, en cooperación con las federaciones y asociaciones de entidades locales de carácter general, deberán elaborar una oferta formativa dirigida específicamente a los electos locales.

3.38. Los electos locales tienen derecho a que las entidades locales suscriban pólizas de seguro que les cubran de las responsabilidades civiles y administrativas derivadas del ejercicio de sus funciones, salvo en el caso de actuaciones u omisiones dolosas.

3.39. todos los miembros electivos deben presentar en los correspondientes registros sus posibles causas de incompatibilidad, sus intereses y sus bienes. Esos registros deben tener carácter público, salvo en el caso de personas sometidas a amenazas que así lo manifiesten.

3.40. Los electos locales están estrictamente sujetos a las causas de incompatibilidad y de inelegibilidad establecidas en la legislación electoral, y a las causas de incompatibilidad previstas en la legislación sobre los procedimientos administrativos y los contratos de las administraciones públicas.

3.41. La legislación y la práctica en materia de deberes de los cargos electivos locales, así como el comportamiento de los electos locales, ha de inspirarse en el Paquete de Iniciativas Modelo en materia de ética pública en el nivel local del CDLR del Consejo de Europa, y en el Código Europeo de conducta para la integridad política de los representantes locales y regionales electos, del CPLRE del Consejo de Europa (www.map.es).

3.42. Los miembros electivos de las entidades locales está sujetos a responsabilidad penal, civil y administrativa por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de sus cargos. De los acuerdos, son responsables exclusivamente los miembros electivos que los hayan votado favorablemente.

3.43. La elección y el cese de todos los cargos electivos locales debe efectuarse en todo caso mediante votaciones nominales, para garantizar la máxima transparencia en tales decisiones.

4. EL ESTATUTO DEL VECINO

UNA CIUDADANÍA LOCAL UNIVERSAL, IMPLICADA E INTEGRADA

4.1. Con la Ley 4/1996, de modificación de la Ley de Bases de Régimen Local, desaparece la figura del transeúnte y se unifican los conceptos de vecino y domiciliado, hasta entonces separado, pasando a un sola categoría, la del vecino, como sujeto titular de derechos y obligaciones que configuran un status jurídico especial por su vinculación al territorio, tradicionalmente conocido como “El estatuto del vecino”

Este conjunto de derechos y deberes aparece recogido en el art.18 de la LRBRL, si bien la dudosa sistemática utilizada a la hora de agruparlos entremezcla derechos propiamente vecinales, frente a los reconocidos en la legislación común como propios de los administrados, lo que unido a una reinterpretación del concepto de vecino a la luz del más global de ciudadanía europea, hace que se diluya cada vez más la especificidad de esta figura.

4.2. ¿Tiene sentido, por la tanto mantener un concepto diferenciado del de ciudadano, comprensivo de una carta de derechos y deberes específicos que lo vinculan de forma especial con su municipio?

Para ello habría que llegar a la conclusión previamente de que existe una serie de derechos en el ámbito local que pueden ser ejercidos de forma exclusiva por aquellas personas que tienen su residencia permanente en un término municipal.

En efecto, y del análisis del actual art. 18 de la LRBRL podemos comprobar que sí existen derechos específicos cuyo ejercicio está íntimamente ligado con el gobierno local: participación electoral, iniciativa popular, consulta popular...

Dichos principios aluden al fortalecimiento de la figura del vecino en cuanto ciudadano que mantiene, por razón de su residencia habitual, un vínculo estable con su comunidad local.

Este sentido de pertenencia favorece la identificación de los ciudadanos con los gobiernos locales y opera como un estímulo para su mayor participación en la vida pública local.

4.3. Una vez acordada el mantenimiento de la figura, cabe cuestionarse la forma de su institucionalización: bien a través del reconocimiento de los derechos y obligaciones específicas que tiene como tal (y por lo tanto la eliminación de aquellos que por superfluos y por estar reconocidos en otras leyes sectoriales, huelga su presencia en una posible Carta de derechos y deberes locales del ciudadano o del vecino), o por el contrario, enriquecer ese catálogo de derechos a modo de declaración de intenciones o principios informadores que inspiren las políticas de proximidad, relacionados con la calidad de vida de los ciudadanos, (derechos medioambientales, derechos usuarios y consumidores, integración en la comunidad, la defensa de su salud...). Así han recogido, por ejemplo, algunos reglamentos de participación ciudadana y la propia Carta de Barcelona.

Por otra parte algunos derechos reconocidos en el actual art. 18 carecen de validez en la práctica, al entrar en contradicción con normativa general, siendo especialmente destacable el ejercicio efectivo del derecho de sufragio en el caso de los ciudadanos extranjeros.

4.1. Voto Extranjero

4.4. El art. 13.2 de la CE establece que solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23 (derecho sufragio), salvo lo que atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

El inciso “y pasivo” motivó la reforma de la Constitución por exigencias del Trato de la Unión, cuyo art. 8, B) 1, prevé que los ciudadanos de la Unión Europea residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales tendrán derecho a ser electores y elegibles en las elecciones municipales del Estado miembro en que residan

Por lo que en la práctica, el marco legal actual deja la puerta abierta a que cualquier ciudadano de un país no miembro de la unión pueda votar o resultar elegido en unos comicios municipales, -nunca autonómicos o generales- siempre que medie tratado bilateral o multilateral con el país del que es nacional. (en la actualidad sólo existe tratado con Noruega.)

4.5. Lo cierto es que hay un número importante de ciudadanos inmigrados de origen extracomunitario que no tienen la nacionalidad española, que contribuyen al enriquecimiento cultural, social y económico de nuestros municipios, pero que teniendo los mismos deberes fiscales y legales que los nacionales, no tiene la capacidad de participar en la gestión de los intereses municipales. (Según datos ofrecidos por el INE a septiembre de 2004, más de 1,8 millones de extranjeros residen legalmente en España, lo que supone un 4,32 % de la población total.)

No se puede hablar de integración real y efectiva de estos colectivos, si partimos de la existencia de derechos y fórmulas de participación diferenciadas del resto de la población.

Es necesario habilitar los medios necesarios para que estas personas puedan participar en la vida pública local, implicándose en los procesos de decisión política y ocupando el lugar que les pertenece dentro de la comunidad local

4.6. Dentro de las acciones y medidas referidas a promover esta participación, habría que hacer referencia al “*Convenio del Consejo de Europa sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública Local de 1992*” que establece las siguientes previsiones:

En su parte I dividida en tres capítulos se recogen los derechos de expresión, reunión y asociación (Capítulo A); los órganos consultivos para representar a los residentes extranjeros en el nivel local (Capítulo B) y el derecho de voto en las elecciones locales (Capítulo C).

Respecto de este último el Convenio no exige criterio de reciprocidad y se limita a exigir un plazo mínimo de residencia de cinco años (art. 6.1) que los Estados pueden reducir (art. 7), pudiendo reservarse el derecho de no aplicar el capítulo B, C o ambos.

Dado que el art. 13.2 de la CE exige criterio de reciprocidad para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, obliga a España a efectuar reserva al capítulo C, pero en todo caso, con el mandato de que este tratado inspirará los tratados o leyes que, atendiendo al principio de reciprocidad, establezcan el derecho de sufragio activo y pasivo de los extranjeros en las elecciones municipales.

4.2. Derecho de información y Participación

4.7. La buena gobernanza y la calidad de la democracia exigen la implantación de medidas que contribuyan a mejorar la credibilidad y legitimidad de las decisiones públicas.

La erosión de la confianza de los ciudadanos en aquéllas y la voluntad política por parte de los gobernantes de obtener un apoyo masivo a sus decisiones, constituyen un lugar común en las preocupaciones de los gobiernos de toda Europa .

Reforzar la transparencia y el sentido de la responsabilidad , mediante el acceso a la información y participación de los ciudadanos , reforzando los instrumentos de examen y control por el público, debe ser el eje principal que inspire el nuevo modelo de gobierno local.

Es en el ámbito de lo local, donde se alcanza la mayor interacción entre gobierno y ciudadano, fundamento y legitimidad que inspira las políticas de proximidad , que deben de contar en su elaboración con el mayor grado de implicación posible de la ciudadanía.

4.8. El derecho de acceso a la información del ciudadano, y sin perjuicio de su necesario reconocimiento en la legislación básica, ya no puede considerarse hoy como un acceso pasivo,- basado en la petición que genera una obligación reactiva en la administración- , sino que ha de evolucionar necesariamente y dar un salto cualitativo hacia una posición activa de la administración que configure la información como un auténtico servicio público, que como tal, debe de ser suministrado de oficio con criterios de eficacia y calidad, a través de sistemas de difusión generalizados.(acceso registros públicos, diarios oficiales, sitios web,..)

La administración local debe mantener un interés prioritario en esforzarse por informar y consultar a los ciudadanos individuales para buscar su participación activa.

La información debe de ser completa, objetiva, fácil de conseguir y también inteligible, basada en principios tales como:

-Apertura y transparencia

- Libertad de información
- Agilidad de los procesos administrativos
- Promoción de las nuevas tecnologías de la información
- Obligación de responder de la administración
- Igualdad de trato de los ciudadanos.

En este sentido, algunos países de nuestro entorno han adoptado códigos de buenas prácticas para la consultas ciudadanas (Reino Unido) a fin de garantizar el acceso de los ciudadanos a una información de calidad.

4.9. Es necesario encontrar el equilibrio entre la necesidad de abrir los asuntos de interés municipal al debate público y asegurar la debida confidencialidad de las informaciones en lo que afecte a la intimidad de las personas. No obstante, hay materias que en todo caso deben ser accesibles sin cortapisas a los ciudadanos: contrataciones de obras, servicios, suministros y de cualquier otra naturaleza; retribuciones de los cargos electos y sus declaraciones de bienes e intereses; la gestión patrimonial de la entidad local; presupuestos locales y sus liquidaciones; licencias y permisos de todo tipo.

Pero hay que ser conscientes de que la mera plasmación legal de estos principios no puede garantizar por sí sola el acceso a la información. Para que sea efectivo en la práctica requiere no sólo de los correlativos instrumentos de control institucional que lo hagan aplicar, sino en todo caso, de un compromiso político al más alto nivel que juegue un rol esencial en la garantía y puesta en práctica de estos mecanismos.

4.10. A mayor información, mayor implicación de la ciudadanía sobre lo que ocurre y pasa en su ciudad, el ciudadano se revela entonces copartícipe del espacio público de la ciudad en la que habita.

Profundizar en la democracia local , es también “generar ciudadanía” a través de la búsqueda de mecanismos que faciliten la concurrencia de estos dos elementos,- información y participación-, para dejar de apreciar al ciudadano ya no sólo desde la perspectiva de sus necesidades, sino desde su componente activa y relacional, valorar su capacidades tanto reflexivas como sociales.

4.11. Por lo que se refiere al ámbito de la participación ciudadana, el punto de partida de este Libro Blanco es la superación de los prejuicios antitéticos entre la participación indirecta, por medio de los representantes electos, y la directa, y la necesidad de subrayar la necesidad de alcanzar una democracia de calidad. El sistema representativo, salvo en muy pequeñas comunidades, es insustituible, y la finalidad de la participación ciudadana es justamente la de fortalecer la legitimación de tal modelo arbitrando mecanismos que permitan una continua interacción entre los electos y los vecinos. Democracia directa e indirecta se refuerzan mutuamente, sin ser excluyentes, sino complementarias.

Por otra parte, la existencia de una sociedad civil dinámica y densa, con fuerte presencia de organizaciones no gubernamentales de todo tipo (asociaciones, fundaciones) permite

el desarrollo de ciudadanos más comprometidos e interactivos y constituye un clima de cultivo favorable para el surgimiento de líderes y para el propio fortalecimiento de los partidos políticos, que encuentran en esa ambiente un medio idóneo para una militancia de calidad, que desemboca en una representación política también de calidad. Es más, la existencia de una sociedad dinámica y participativa es imprescindible para alcanzar una representación de calidad.

4.12. El legislador estatal no puede pretender en esta materia desplazar la potestad de autoorganización de las entidades locales, en términos generales, pero la experiencia comparada, puesta de manifiesto en los estudios e informes del Consejo de Europa, demuestra la necesidad de establecer unos estándares mínimos para garantizar niveles aceptables de participación, más allá de la mera innovación retórica al deber de fomentar la participación, que muchas veces resulta claramente insuficiente para un adecuado desarrollo de la misma, sin perjuicio de la variedad de sus manifestaciones locales.

4.13. La Ley 57/2003 de MMGL ha contribuido a enriquecer el derecho de participación, irrumpiendo en el espacio público mediante la institucionalización de determinados cauces de participación, (consejo social, comisión de sugerencias y reclamaciones, órganos de participación ciudadana, organización distrital...) con el mandato expreso de aprobar los correspondientes reglamentos de participación ciudadana en las grandes ciudades

La creación de estos órganos y su reconocimiento de órganos necesarios para unos niveles de población ha supuesto un avance en la profundización de la democracia local, garantizando la existencia de cauces de participación y elevándolos a la categoría de órganos necesarios, y asegurando un mínimo común denominador que sustrae del arbitrio de la sensibilidad de los diferentes gobiernos locales la existencia de estos cauces participativos.

4.14. Sin embargo, por otra parte, el afán regulador de la ley, entendemos que priva a los entes de su capacidad de autoorganización respecto a los elementos que deben de conformarla.

No se trataría tanto de desandar el camino andado, (ya que se ha hecho un extraordinario esfuerzo por parte de los municipios en términos de recursos humanos empleados, costes económicos, políticos...) en su adaptación a las exigencias de la ley, sino de mejorar en lo que ha supuesto un avance de hecho: reconocer la existencia de órganos de defensa del administrado, de gestión desconcentrada, de participación de los actores económicos y sociales en las políticas de desarrollo y de planificación estratégica.

Se trataría no sólo de mejorar técnicamente esta previsión, sino de enriquecerla con las experiencias acumuladas en este tiempo, pero sobre todo, de recuperar para el ámbito de la autonomía local la conformación concreta de estas estructuras, la capacidad de implementar los procedimientos de participación que cada municipio estime conveniente. Dicho de otra forma: las grandes ciudades deben asumir su complejidad y,

por ello, diseñar mecanismos de desconcentración, de defensa del ciudadano y de participación de los actores sociales y económicos, pero garantizándose la posibilidad de diversidad de soluciones en función de las circunstancias de cada ciudad.

4.15. En este sentido, la legislación básica estatal debe esencialmente:

- a) Garantizar en toda su amplitud el derecho a la información y al acceso a la documentación, salvo en lo que afecte al derecho a la intimidad, incluyendo la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. La información constituye un requisito previo de toda política participativa, una condición necesaria para su desarrollo, si bien no es suficiente por sí misma.
- b) Establecer la obligación de que los municipios regulen mediante normas orgánicas procedimientos y órganos adecuados para hacer efectiva la participación. Esta previsión resulta necesaria y no afecta a la potestad de autoorganización, en la medida en que no predetermina el modelo organizativo de cada ayuntamiento en este ámbito. Por el contrario, propugnamos, sin perjuicio de los estándares mínimos aquí señalados, una amplia autonomía municipal en este ámbito, como manifestación de su potestad de autoorganización, si bien recomendamos como fuente de inspiración, por su calidad y contemporaneidad, la Recomendación 19 (2001), del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local.
- c) Establecer el deber de fomentar el asociacionismo y el cooperativismo, tanto de carácter general como sectorial, con la finalidad de fortalecer el capital social, así como de integrar a las asociaciones y cooperativas en las actividades municipales relacionadas con sus fines.
- d) Establecer una regulación básica de las consultas populares y de las iniciativas ciudadanas.
- e) En las grandes ciudades, se añadirían la existencia de mecanismos de desconcentración, de representación de los grandes actores sociales y económicos la ciudad, y de defensa de los ciudadanos, instituciones ya abordadas anteriormente.

4.16. Pero no estaríamos hablando de profundizar en la democracia si nos limitamos a aumentar el peso relativo de las asociaciones en la toma de decisiones públicas, pues sería no sólo sobrerrepresentar a las asociaciones de vecinos frente a otros colectivos que ven restringida su participación e implicación en los canales formalmente institucionalizados en la práctica, sino que acabaría siendo una forma de cualificar más aun las reglas institucionales.

Un verdadero modelo de participación ciudadana exige a las propias asociaciones un esfuerzo en volcarse en el espacio público de tal forma que permita el desarrollo institucional del proceso, es decir, la participación de la ciudadanía no organizada en los asuntos públicos.

4.17. Por otra parte, habría que hacer un esfuerzo en aras de la diversidad por dar cabida desde el marco legal a todas las variantes que se generen en la práctica, incluso aquellas experiencias más novedosas de participación directa como los presupuestos participativos que se están ensayado en algunas ciudades españolas.

4.3. Consulta popular

4.18. La experiencia de 20 años de aplicación de la LRBRL demuestra el escaso uso de las consultas populares, que se ha revelado en la práctica inoperante, pues ha sido soliviado tan sólo en 94 ocasiones (datos a junio de 2004). Entre otras razones, por una interpretación muy rígida de las causas de inadmisibilidad y por la exigencia de su autorización por el Consejo de Ministros en todo caso. Se sugiere que la autorización de las consultas populares se realice por las comunidades autónomas, salvo que incidan en materias de competencia estatal. A tal efecto, cuando se solicite autorización para una consulta popular, la comunidad autónoma correspondiente debería comunicarlo con carácter inmediato a la administración del Estado, a fin de que ésta la analice y pueda reclamar la resolución de la petición de autorización, exclusivamente cuando incida en su ámbito competencial.

4.4. Iniciativa popular

4.19. El artículo 18 ha sido modificado por la Ley 57/2003 para dar entrada a este nuevo derecho del vecino. Plantea la duda en su redacción final sobre cual ha de ser el contenido o sentido de la votación del pleno cuando se trata de un asunto respecto del que es competente para resolver otro órgano.

5. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

UN AMPLIO DESARROLLO DE LOS PRINCIPIOS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTALES

5.1. En un Estado compuesto como el español, las relaciones intergubernamentales deben estar presididas por la cooperación y la coordinación entre todos los actores, en un marco de respeto mutuo de sus respectivas competencias. Curiosamente, el ámbito local, a excepción de la Comisión Nacional de Administración Local –de naturaleza bilateral entre el Estado y las entidades locales- no ha constituido hasta ahora un terreno propicio para las relaciones intergubernamentales formalizadas a través de órganos de máximo nivel. Por una parte, se ha echado de menos la existencia de un foro tripartito entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, que posiblemente constituye el único marco posible para abordar algunos de los temas y de los problemas más importantes de la administración local en España.

Por otra parte, el diseño de las conferencias sectoriales se ha efectuado de manera que las entidades locales están presentes solamente como meras invitadas en aquellas que por razón de su materia inciden en sus competencias.

5.2. Por ello hay que saludar la constitución de la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales (CSAL) como un hito fundamental en la consolidación de un modelo de cooperación tripartita entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, que permitirá a través de sus grupos de trabajo y de estudio el análisis de los grandes ámbitos temáticos que comprende el gobierno local en España y la propuesta de las soluciones pertinentes a los problemas planteados, sobre la base de la negociación y del consenso interinstitucional.

La consolidación de la Comisión de Directores Generales responsables en materia de Administración Local (CDGAL), como órgano de preparación de los acuerdos de la CSAL y de desarrollo de los mismos constituye otro elemento esencial para la consolidación de las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas en este ámbito, estableciendo un cauce de relación intenso y operativo para el buen desarrollo de las funciones de la CSAL.

5.3. También es importante la constitución de la Conferencia de Ciudades en el seno de la CSAL. En ella, junto a los representantes del Estado y de las comunidades autónomas, se encontrarán los alcaldes de todas las grandes ciudades, constituyendo el marco idóneo para abordar las políticas que específicamente afectan a nuestras áreas urbanas y metropolitanas.

5.4. De la misma manera, hay que abogar para que las entidades locales españolas, a través de la asociación de ámbito estatal más representativa, estén presentes como miembros de pleno derecho en las conferencias sectoriales y órganos asimilados que afecten a sus competencias. De especial importancia es su presencia en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, por la relevancia de este órgano en el diseño del modelo tributario en un marco de federalismo fiscal y de corresponsabilidad.

5.5. Habría que plantearse también el papel futuro de la Comisión Nacional de Administración Local en un marco hipotético de consolidación de la CSAL y de presencia institucionalizada de las entidades locales en las conferencias sectoriales que les afecten.

5.6. Sería importante reforzar la función de estudio, análisis y seguimiento de los gobiernos locales en España, tanto a través de la Dirección General de Cooperación Local como mediante un centro u organismo especializado en el que participasen el Estado y las entidades locales, que podría denominarse “Instituto de Gobierno Local”, (a semejanza del extinto Instituto de Estudios de Administración Local).

En el caso de la Dirección General de Cooperación Local, además, debe ser la sede de bancos de datos elaborados en colaboración con las otras administraciones públicas que permitan un conocimiento correcto de la situación de la administración local en España en todos los aspectos relevantes: cargos electivos, recursos humanos, estructuras territoriales y entes personificados, calidad de vida, etc. Unas bases de datos que –salvo las que contengan datos de carácter personal– deben estar al servicio de todas las administraciones y de los ciudadanos, y constituir elementos para una mejor formulación de las políticas públicas que afecten a los gobiernos locales españoles.

5.7. El uso intensivo de la figura de los convenios interadministrativos entre dos y tres niveles de poder territorial parece constituir una pieza esencial en el sistema de relaciones intergubernamentales, sin tener que recurrir necesariamente a una inflación organizativa que muchas veces no resulta pertinente.

5.8. Los municipios y las demás entidades locales deben tener el derecho a participar en los procesos de planificación y programación de las infraestructuras, equipamientos y servicios que, siendo de la titularidad del Estado y de las comunidades autónomas, les afecten de manera directa. En tales procesos deberán ser respetados en todo caso los intereses locales, en la medida en que no sean incompatibles ni menoscaben los intereses supramunicipales afectados.

5.9. Todas las administraciones públicas deberán ser oídas preceptivamente cuando una de ellas pretenda desafectar un bien demanial afecto a un uso o servicio público, de forma que si otra de ellas tuviese que ejecutar una infraestructura, servicio o equipamiento que satisfaga una necesidad de la población, goce de preferencia para la adjudicación del terreno desafectado, siempre que éste reúna las características adecuadas para ello y sea compatible con las previsiones del planeamiento municipal

5.10. Por lo que se refiere a las relaciones de conflicto, un acceso más fácil de las entidades locales al Tribunal Constitucional, rebajando sensiblemente y de forma razonable los quorums requeridos para la interposición de los conflictos en defensa de la autonomía local, reforzaría notablemente la posición relativa de los gobiernos locales en

el sistema de relaciones intergubernamentales y, posiblemente, produciría de forma colateral efectos preventivos disuasorios a la hora de regular en materias que afectan a la autonomía local.

6. LOS EMPLEADOS PÚBLICOS LOCALES

UN EMPLEO PÚBLICO LOCAL DE CALIDAD, CON PERSPECTIVAS DE CARRERA Y DE MOVILIDAD

6.1.1. Es imprescindible situar estas reflexiones en el contexto de una diversidad de organizaciones, que muestran tamaños, capacidades y problemas que varían desde lo complejo a la extremada simplicidad, para poder entender la problemática existente en relación al personal al servicio de la administración local.

Es imprescindible que se tenga en cuenta la necesidad de resolver la contradicción aparente de dotar a la futura regulación legal de la función pública local de la flexibilidad necesaria para que cada entidad local desarrolle la política de RRHH adaptada a su realidad, y al mismo tiempo asegurar la carrera profesional, la independencia y la objetividad de los empleados públicos locales en el marco de la legislación reguladora del régimen de los empleados públicos.

En muchos casos nos vamos a encontrar con precarias organizaciones que a duras penas pueden facilitar los servicios y prestaciones que caracterizan a las organizaciones públicas, y que se apoyan no en novedosas técnicas y formas de gestión sino en el esfuerzo de los profesionales que la integran.

El Estatuto básico del personal al servicio de las administraciones públicas, ha iniciado su proceso de elaboración con la constitución de una comisión *ad hoc* para su estudio, y éste es el marco a partir del que se va a desarrollar la regulación de la función pública local, lo que implica una limitación necesaria en el alcance de las propuestas a formular en el presente texto.

El carácter subordinado que tiene cualquier ordenación que afecte al personal local exige reconocer de antemano lo limitado del campo de análisis y propuesta, pero exige poner de manifiesto, con claridad, la problemática derivada del número de entidades que conforman la realidad local, y de la diversidad de situaciones en las que se encuentran para dotarse, organizar y mejorar los RRHH, que constituyen su principal herramienta de gestión.

6.1.2. Las entidades locales constituyen un conjunto de gobiernos y administraciones públicas que se caracterizan, entre otras cosas, por estar en contacto diario y directo con los ciudadanos, siendo, por definición, la administración más próxima a los mismos.

Este contacto se desarrolla en el seno de unas sociedades que cambian de manera acelerada, existiendo una tensión entre la necesidad de planificar las soluciones a los problemas futuros y la inmediatez derivada de la búsqueda de la solución para el problema diario.

Los cambios experimentados en los últimos años en la concepción de los gobiernos locales como prestadores de servicios a los ciudadanos acordes con sus intereses y necesidades ha ido propiciando la conveniencia de profundizar en la modernización de la administración pública, a través de lo que se ha venido en llamar la

Nueva Gestión Pública (NGP),² que afronta desde una perspectiva global los nuevos retos que tienen planteados los poderes públicos.

Estos retos, que se pueden concretar en lograr una gestión de los servicios públicos de calidad, con el menor coste posible, y en los que el ciudadano actúe en cierta manera como cliente, exige un replanteamiento del papel que el personal al servicio de las entidades locales debe tener dentro del engranaje de una administración moderna, eficaz y participativa.

6.1.3. El personal al servicio de las administraciones públicas se enfrenta e impulsa la necesaria adaptación a nuevas formas de interacción con los ciudadanos, que van desde la aplicación de la “gobernanza moderna”, una forma de gobernar más cooperativa, diferente del modelo jerárquico, en el que las autoridades públicas ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil, al aprovechamiento de las NTIC para construir una administración virtual que sea más accesible, transparente y amigable para el ciudadano, pasando por la necesidad de adaptarse a nuevas formas de gestión que exigen flexibilidad y aprendizaje continuos, o a la externalización de servicios y la aplicación de herramientas de evaluación a la gestión pública, así como a los procesos de participación ciudadana que en la actualidad van desarrollándose por parte de los gobiernos locales. Todas estas variables, entre otras, han modificado sustancialmente el desarrollo de la actividad pública local.

Van a ser los empleados públicos, en gran parte de los procesos, el eje del cambio que necesariamente habremos de desarrollar para alcanzar el objetivo de disponer de administraciones más adaptables, eficaces y eficientes.

Sobre la función pública local recae la responsabilidad de construir la capacidad técnica y de gestión necesaria para la dar respuesta operativa a los problemas y retos que se plantean a partir de la incorporación a las agendas gubernamentales de cuestiones medioambientales, la sociedad del conocimiento, los servicios a las personas, la participación, la pertenencia a la UE, la inmigración, etc.

La Comisión Europea en el Libro Blanco de “La Reforma de la Comisión” exponía claramente la centralidad de los recursos humanos, manifestando que *las personas que trabajan en la Comisión constituyen la principal baza de la institución. Sus capacidades y dedicación han sido uno de los elementos clave de todos los logros de la Comisión. Para que ésta pueda trabajar eficazmente, es fundamental aplicar una política de recursos humanos integrada, que permita a todos los funcionarios desarrollar plenamente sus aptitudes. El mantenimiento de una función pública europea independiente, permanente y de elevada calidad permitirá a las instituciones europeas desempeñar su función en el seno de la Unión Europea con la máxima eficacia. Para lograrlo es preciso modernizar la política de recursos humanos desde la contratación hasta la jubilación, en beneficio del personal de cualquier grado*².

6.1.4. Por otro lado, la interdependencia como base de las relaciones intergubernamentales en un entorno de gobiernos multinivel, en los que la gestión de recursos y la toma conjunta de decisiones altera profundamente el papel del trabajador público en el ámbito local, ha de constituirse en un elemento del análisis de la redefinición de los perfiles de los trabajadores públicos locales. Podemos recurrir a la

²LA REFORMA DE LA COMISIÓN Bruselas,5.4.2000 COM(2000) 200 final

tan manida globalización para fundamentar la redefinición de perfiles de los trabajadores públicos locales, pero la realidad es más sencilla, y no menos simple, como es la de las relaciones intergubernamentales, es decir el conjunto de interacciones que se producen entre las unidades de gobierno, interacciones en las que la relevancia jurídica de las actuaciones es sólo una parte de la toma de decisiones multinivel para la gestión de programas. Cada vez más es la interacción a nivel técnico la que establece nuevas posibilidades de coordinación debido a la multiplicidad de actores intervinientes y a la necesidad de definir en el entorno estatal o regional actuaciones que habrán de ser ejecutadas en el nivel local. Por otro lado, en un momento en el que la agenda territorial es uno de los ejes de las políticas gubernamentales, es necesario hacer énfasis en las RIG, puesto que también se caracterizan por la creciente participación en la toma de decisiones de las unidades subestatales en las políticas y programas estatales debido a la necesidad de conciliar las responsabilidades funcionales y la dimensión territorial. Es claro que la construcción de políticas públicas y programas difícilmente puede sostenerse desde la primacía de un solo actor, pero también es imposible sostener que el sustento de las RIG o las GIG es un hecho jurídico, pues las reduciríamos a meras relaciones interadministrativas.

El principal recurso de una organización pública prestadora de servicios es el conjunto de personas que desarrollan día a día las respuestas adecuadas a las necesidades y demandas sociales y el primer reto es disponer de los datos necesarios para conocer la realidad de los RRHH de las administraciones locales en España y poner en marcha los procesos de cambio necesarios; sin embargo, carecemos de un análisis profundo de la realidad de las cerca de 10.000 entidades que constituyen el gobierno y administración local.

6.2.1. Desde una perspectiva de los gobiernos locales es imprescindible establecer los límites aceptables de uniformidad, o bases comunes, en la concepción del sistema de empleo público, pues es imprescindible equilibrar las necesarias garantías que aseguren la aplicación de los principios constitucionales de mérito y capacidad, y de independencia e imparcialidad de los empleados públicos locales. Es necesario conjugar este requerimiento con los márgenes necesarios para establecer modelos que se adapten a la realidad de cada EELL. Es imprescindible tener en cuenta la flexibilidad y agilidad que exige la gestión de RRHH para hacer frente a necesidades puntuales o coyunturales, o a la estacionalidad de determinados servicios, o a requerimientos muy puntuales de especialización.

6.2.2. Por otro lado, es necesario crear un clima que permita instaurar la confianza y el consenso sobre el cambio, y tener en cuenta que existen sentimientos y expectativas en los integrantes de las administraciones locales, que se expresan en términos de relaciones humanas, de conflictos, de cooperación y, por tanto, de regulación.

No podemos olvidar que, frente a la tendencia a considerar la gestión como una ciencia mecánica en la que la aplicación de modelos preexistentes es la solución, es necesaria una visión en la que las administraciones locales han de ser consideradas, también, desde la perspectiva subjetiva y del conflicto.

A la diversidad y número de entidades locales es necesario añadirle la diversidad de actores e intereses que necesariamente van a interactuar en un proceso de cambio que afecta al 100% del territorio y al 100% de la población de España.

6.2.3. Es imprescindible incorporar el acervo generado en el ámbito del desarrollo profesional de los empleados públicos y facilitar el desempeño de las tareas encomendadas a los empleados públicos locales potenciando la profesionalidad, la objetividad e independencia, así como evitando que puedan producirse situaciones de menoscabo de éstas, evitando, por tanto, situaciones como el desarrollo del fenómeno del *mobbing* en la administración, de desigualdad por razón de género, etc.

En este sentido, debemos considerar la incorporación de mecanismos de responsabilidad social corporativa, teniendo en cuenta la *Comunicación de la Comisión Europea relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible*, en la que se expone la estrategia comunitaria de promoción de la RSE y apela al sentido de la responsabilidad de las empresas en el ámbito social en lo que respecta a las buenas prácticas relacionadas con la educación y la formación permanentes, la inversión en la calidad del empleo, la organización del trabajo, la igualdad de oportunidades y la inserción social.

Como es habitual, la Comisión Europea invita a las administraciones públicas a nivel nacional, regional y local a que examinen también sus prácticas, con vistas a la integración de consideraciones de tipo social y medioambiental.

6.2.4. En la actualidad, las EELL cuentan con 558.785 empleados, de los que 120.752 son funcionarios y 438.033 son personal laboral. Los funcionarios con habilitación nacional son 5.524³.

Estas cifras muestran dos hechos:

Mayor peso del régimen laboral frente al estatutario. Los funcionarios representan el 21,61% del total de los empleados públicos locales.

Los funcionarios con habilitación nacional representan el 4,57% de los funcionarios locales y el 1% del total de los empleados públicos locales.

6.3.1. La movilidad entre administraciones, en su doble perspectiva de reclutamiento y de parte integrante de la carrera administrativa del empleado público, sigue siendo una figura que no ha alcanzado su desarrollo y efectividad. No parece existir obstáculo para poder ser aplicada a la cobertura de puestos de los grupos C, D y E, debido que las funciones desarrolladas tienen un alto grado de homogeneidad. Sin embargo, en el desarrollo de la movilidad en el ámbito de los grupos A y B nos vamos a encontrar con una diversidad, que ha propiciado el “blindaje” de las relaciones de puestos de trabajo sin que en muchos casos pueda explicarse por la especificidad del perfil cuya cobertura es necesaria. Debe evitarse que se generen canales unidireccionales en los que la administración estatal o autonómica “blindan” sus relaciones de puesto de trabajo y sin embargo los funcionarios públicos de ambas accedan a una movilidad que debería beneficiar a todos.

6.3.2. Es imprescindible realizar un análisis de las funciones desarrolladas por los funcionarios de habilitación nacional, y de los funcionarios propios de las EELL, de carrera o eventuales, o laborales, para resituar y revisar las funciones que en la actualidad, y en el futuro, han de conformar los perfiles de puesto de trabajo de los niveles superiores de las administraciones locales. Es necesario abordar el papel que

³ Boletín Estadístico del personal al servicio de las AAPP. MAP 2004

dentro del modelo de administración descentralizada, eficaz y participativa puedan desarrollar los funcionarios con habilitación nacional. Estos funcionarios estatales que desarrollan su trabajo en el seno de las administraciones locales, cuyo origen se remonta al principio del siglo XIX, y que surgen, precisamente, para hacer frente al caciquismo y corrupción existente en aquel momento, han venido sufriendo desde hace algunos años las consecuencias de una regulación prolija y en cierto modo caótica, que viene dada en gran parte por las peculiaridades de este colectivo, la responsabilidad del ejercicio de sus funciones, y la dependencia, en mayor o menor medida de tres administraciones públicas, estatal, autonómica y local. Conviene, por tanto, hacer un análisis de la situación actual, planteando la necesidad de introducir cambios tanto en el sistema de selección, como formación y provisión, que deberían ser objeto de un debate pausado entre todos los sectores implicados, a fin de clarificar el papel de este colectivo y evitar en lo posible que las decisiones que se pudieran adoptar al respecto fueran unas de las muchas habidas en los últimos años, sin ningún afán de permanencia, con lo que se estaría desperdiciando una ocasión única para avanzar en la consecución de un nuevo modelo de habilitación nacional que fuera más acorde con las necesidades y exigencias planteadas en las Corporaciones Locales, y del papel que un funcionario estatal pueda desarrollar en su seno.

6.3.3. Otro tema que se debe tratar es el del papel del directivo en las entidades locales, determinar su estatuto, definir el contenido de sus funciones, propiciar la permeabilidad entre las diferentes administraciones públicas, y avanzar en el modelo de gerencialismo público. Asimismo, y uniendo este tema con el anterior, habría que abordar la posibilidad de encomendar funciones directivas a los funcionarios con habilitación nacional, concretar en qué supuestos, en qué ámbito y con qué extensión.

Ha de plantearse la necesidad de crear bases de datos donde se incluya todo el personal al servicio de las entidades locales, a fin de contar con unos datos para ejercer las funciones de colaboración y cooperación que tiene encomendadas.

6.3.4. No se puede olvidar la insuficiencia de medios materiales y humanos que muchas EELL muestran, lo que exige una solución adecuada que ha de proveerse desde un marco intermunicipal, en el que habrán de redefinirse los perfiles necesarios de sus empleados públicos. No podemos obviar el hecho de que la redefinición de las entidades intermedias y el fortalecimiento de su función de soporte técnico de los municipios u otros entes intermunicipales, va a requerir perfiles profesionales adaptados a las nuevas funciones. Todo ello podría implicar nuevas pautas de selección, pero sobre todo de provisión de puestos y de formación continua.

6.3.5. Si bien en el momento en el que la LRBRL inicia su andadura la indefinición del personal propio de las Corporaciones Locales podía ser un resultado de la transición acelerada de un viejo esquema heredado, que no se correspondía con las necesidades de transformación del ámbito local, en la actualidad debería de encontrarse un cauce para establecer un modelo de función pública que responda a las necesidades de una sociedad en proceso de cambio permanente y unos gobiernos y administraciones locales cuya acción pública es cada vez más diversa y compleja.

6.3.6. En 1985 una de las notas características de la Ley 7/1985 podía ser que la Ley había solucionado un aspecto problemático, cual era la obtención de un modelo de función pública local aplicable a todas las CCAA, pero en la actualidad es necesario preguntarse si la necesaria flexibilidad y adaptabilidad de la norma no ha

desembocado en un proceso de aparente adaptación al entorno y, por tanto, diversificación, de los modelos de función pública local, cuando en realidad se están produciendo procesos de isomorfismo que dan como consecuencia la clonación de perfiles de estructuras, plazas y puestos de trabajo cuya adaptación a la realidad local puede llegar a ser anecdótica, pero que en cualquier caso se ha generado una creciente estancamiento que impide la movilidad del personal local.

6.4.1. También debemos analizar si el entramado jurídico que regula la función pública local permite el desarrollo de una función pública independiente y profesional, de acuerdo con el mandato constitucional⁴, y al mismo tiempo favorece la adaptación a las nuevas demandas de cualificación y desempeño.

Las escalas y subescalas de funcionarios de carrera propios de las EELL, puede que ya no se ajusten a las necesidades existentes, y esta circunstancia implica la necesidad de plantear desde los procesos selectivos (no sólo ya en su metodología, sino también en sus contenidos) a las pautas de carrera administrativa, pasando por los procesos formativos, posteriores a la selección.

Es imprescindible determinar si necesitamos ir hacia una función pública local que se estructure alrededor del principio de especialización o por el contrario ha de ser cada vez más flexible/adaptativo y omnicomprensivo/multidisciplinar, quedando la especialización reservada a determinados ámbitos de las EELL.

6.4.2. Entre las cuestiones que han de plantearse está la necesidad de homogeneizar los procesos selectivos, sin menoscabar los ámbitos de autonomía correspondientes a cada ente territorial, pero teniendo en cuenta la necesidad de asegurar conocimientos y habilidades que puedan desarrollar posteriores políticas de cobertura de puestos de trabajo que faciliten que la movilidad entre a formar parte de las políticas de gestión de recursos humanos, pasando a ser una de las claves del sistema la articulación del perfil del puesto de trabajo, definido a través de las RPT, con el universo de personas que puedan desempeñarlo.

6.4.3. La carrera administrativa debe de ligarse a las necesidades de aprendizaje continuo que imponen los cambios que se producen en el entorno de las AAPP, que son consecuencia de la evolución de las relaciones con los ciudadanos, con otros niveles de administración y gobierno, etc.

6.4.4. La necesidad de articular cualificación, desempeño y carrera profesional debe llevarse a cabo en el marco de un modelo de carrera administrativa que permita la elaboración y puesta en práctica de políticas adecuadas de RRHH y el desarrollo profesional de los trabajadores de las EELL. Es necesario que la gestión de RRHH desarrolle políticas que generen valor añadido tanto para la organización como para su entorno, así como para el profesional público.

En este marco, el desarrollo de la gestión por competencias y de la gestión de las competencias de los empleados públicos, permitiría modificar las políticas de

⁴ La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. Constitución Española 1978. artículo 103.3

RRHH desde la selección misma y elaborar políticas que puedan facilitar la gestión del conocimiento existente en la organización y su desarrollo futuro.

El gobierno y administración locales muestran peculiaridades, como ya hemos enunciado, al tener que responder a demandas y problemas cargados de inmediatez, y por otro lado, necesitar dotarse de visión estratégica y capacidad prospectiva para planificar futuras políticas públicas que ofrezcan soluciones eficaces, pero es necesario recordar que las técnicas de gestión son limitadas y se comparten por colectivos profesionales cuya actividad se desarrolla en todos los ámbitos territoriales.

Es por ello, que parte fundamental de la carrera administrativa y de la gestión de RRHH es el desarrollo real de la movilidad de los empleados locales, pues no ha llegado a dar los resultados que podrían esperarse de una herramienta que hubiera podido generar un “mercado abierto y transparente” para el desarrollo profesional y para la mejora en la gestión pública local.

6.4.5. La reforma de escalas y subescalas del personal de las EELL, es una cuestión a considerar, y debería implicar un análisis de las funciones que desarrollan que son aquellas que, de acuerdo con el artículo 92 Ley 7/1985, *impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.*

Esta definición de funciones que se adjudican a los funcionarios locales tiene, en buena lógica, una relación directa con el contenido jurídico que necesariamente ha de considerarse, pero es necesario realizar una consideración funcional que permita la incorporación de nuevos perfiles con su adecuada regulación, selección, formación y carrera. También es necesario deslindar aquellas funciones que deban estar encomendadas a funcionarios públicos y cuáles a personal en régimen laboral.

Existe una necesidad real de posibilitar la existencia de un núcleo de funcionarios locales cuyas funciones puedan constituir una escala de administradores locales de acuerdo a capacitaciones, habilidades y desempeños que se ajusten a los requerimientos de los entornos cambiantes en los que desarrollan sus actividades las EELL. Este núcleo ha de ser, además, un punto de encuentro de los funcionarios con habilitación nacional y los propios de las EELL. No pueden predicarse razones en el ámbito de las técnicas de gestión que impliquen una reserva exclusiva y extensiva para la habilitación nacional.

6.5. Desde una perspectiva intermunicipal hemos de plantear cómo la carencia de medios de muchos municipios les impide disponer de los medio humanos y materiales necesarios para desarrollar las políticas adecuadas para responder a necesidades básicas de sus ciudadanos, o emprender políticas de desarrollo endógeno, o simplemente mantener un funcionamiento básico de su entramado administrativo. En este punto, se debe hacer notar la necesidad de considerar las especificidades derivadas de las policías locales y bomberos, que pueden encontrar soluciones en el marco intermunicipal.

Es, por tanto, necesario ofrecer una respuesta adecuada desde las instancias supramunicipales que se consideren más adecuadas; inicialmente podría ser un encomendado a las diputaciones provinciales. Esta respuesta ha de ser forzosamente concebida desde la perspectiva de la especialización de una entidad, y debe ser enfocada como una función de consultoría externa hacia esos municipios y, por tanto, debemos preguntarnos si los actuales perfiles de empleados públicos locales son adecuados a estas nuevas respuestas, a estas nuevas funcionalidades.

El rol a desempeñar por las diputaciones ha de permitir que los ayuntamientos puedan disponer de herramientas de análisis de su territorio, o procesos de selección de personal que no les sean gravosos, o el desarrollo de herramientas de gestión, etc. Todo ello obliga a que el empleado público provincial concilié adecuadamente los conocimientos necesarios con un desempeño cercano al del consultor, que conciba su relación con los ayuntamientos como la cooperación necesaria de una administración intermunicipal a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos mediante la colaboración con los gobiernos y administraciones municipales.

Ésta perspectiva de las diputaciones como administración “consultora” de los ayuntamientos exigirá un diseño distinto de las organizaciones para que la totalidad de la organización se pueda desarrollar de modo natural en un entorno de “proveedor-cliente” y de cooperador y colaborador necesario de los gobiernos y administraciones municipales.

Por otro lado es necesario que las diputaciones desarrollen, como ya lo hacen ahora, programas integrados de formación que faciliten a los empleados locales el acceso a conocimientos que de otra manera su adquisición se basaría en el esfuerzo personal, abrir espacios de intercambio de buenas prácticas, espacios de debate sobre la gestión pública, etc., que permitan que, mediante relaciones basadas en red y el aprovechamiento de las NTIC, los problemas derivados de la dimensión organizacional de un municipio puedan verse atenuados.

6.6.1. El problema de la función directiva en el ámbito local. La función directiva en el ámbito de las AAPP necesita de un proceso de desarrollo tanto desde la perspectiva de su regulación como del establecimiento de sus perfiles, desarrollo o procesos de aprendizaje y evaluación. Pero, además de cuestiones comunes a cualquier análisis de la función directiva en el ámbito público, en el entorno de las administraciones públicas locales existen descriptores diferenciales que imponen un análisis que necesariamente ha de tener en cuenta en la especificidad de los gobiernos y administraciones locales.

De un lado el contacto directo y diario con el electo local y sus gabinetes de apoyo, si existen, y de otro la existencia de los habilitados nacionales (cuya especialización es el control –interventores- o asuntos estrictamente ligados a los aspectos jurídico formales de la gestión local –secretarios- y que ocupaban en las viejas estructuras organizativas el ápice de las mismas) que conviven con subescalas de funcionarios cuya especialización funcional es la gestión diaria y la planificación de las actuaciones que desarrollan los gobiernos locales, han podido llegar a generar debates de exclusividad en la atribución de la función a un solo tipo de funcionarios. Por ello, la definición y regulación de la función directiva no puede ser un campo de exclusión de unos u otros. Pero no ha existido una voluntad decidida de regular de manera conjunta, por parte de los diferentes niveles gubernamentales, una función como la directiva que pueda “circular” por cada una las administraciones públicas a partir de la definición de una movilidad asentada en un núcleo de conocimiento, de

habilidades, ligados a perfiles gerenciales, profesionalidad y con un adecuado reconocimiento y regulación.

6.6.2. ¿Qué entendemos por función directiva?

En la actualidad ha de diferenciarse entre el gestor y el directivo y para ello atribuimos al segundo capacidades que están ligadas a una función estratégica que permite a la organización hacer reaccionar o anticiparse a un entorno inestable y organizado en redes. La capacidad de dirección es un valor añadido para las organizaciones.

Este acercamiento nos permite poner sobre la mesa un primer dato relativo al perfil directivo, como es su capacidad para enfrentar las oportunidades y necesidades de cambio.

Por otro lado, el directivo ya no se va a mover en los “cómodos” espacios donde opera el mando, los ámbitos donde la aplicación del principio de jerarquía le “asegure” la consecución de objetivos. Cada vez más las relaciones interpersonales, la empatía y la responsabilidad marcan el desempeño de los perfiles directivos.

Es imprescindible aprender a dirigir careciendo de poder de mando, “donde no se dirige a nadie, ni nadie le dirige a uno”.

Por otro lado, los nuevos escenarios derivados de la actuación en redes heterárquicas, con interacciones de actores públicos y privados, impone a los directivos locales la necesidad de repensar sus perfiles, pero obliga al legislador y a los gobiernos de cada nivel territorial a posibilitar el desarrollo y reconocimiento de la función directiva.

6.6.3. El desarrollo de función pública se asienta en la especialización, en procedimientos y procesos que o no favorecen o impiden la colaboración y la cooperación entre actores, ya sean internos o externos. Por tanto, la generación de servicios públicos se sigue basando en la aplicación de procesos lineales en los que la jerarquía es un elemento central y en el que se hipostasía el proceso y el procedimiento frente al resultado. El problema es que se confunde la naturaleza pública de la organización con los procesos de burocratización, lo que dificulta en gran manera la definición adecuada del trabajo de los empleados públicos, así como de la función directiva y su regulación. La consecuencia es que, a menudo, la función directiva es confundida con la ubicación en la jerarquía, con la autoridad formal y el ejercicio consiguiente del “mando” en la gestión.

Pero, siendo realistas, es necesario reconocer que se produce una identificación entre función directiva y aquellos puestos que ejercen la máxima responsabilidad desde una perspectiva jerárquica.

La distinción ha llevado a que encontremos quien, diferenciando dirección y jefatura, desvincula la función directiva de la posibilidad de que los puestos directivos sean desempeñados por funcionarios de carrera, ubicándolos en el ámbito de los funcionarios eventuales o personal laboral fuera de convenio. De esta lógica se puede deducir otra de las notas características de la función directiva, como es su cercanía a la naturaleza política que pueda impregnar una buena parte de las actuaciones que la integran.

6.6.4. La definición de los descriptores de un perfil de directivo público y su regulación jurídica es una necesidad, so pena de que, lejos de alcanzar las funcionalidades necesarias hayamos posibilitado un ámbito de arbitrariedad que escape

de los principios de mérito y capacidad, dejando tan solo en pie el requerimiento de la confianza.

Existe un conjunto de problemas anexos a la función directiva en el ámbito público:

- Objetivación de las funciones, fijación de descriptores de puestos y regulación jurídica del directivo público.
- La identificación de directivo con jefatura, que puede banalizar los contenidos del perfil.
- La inexistencia de tradición en la administración pública.
- Objetivación de los procesos de provisión de puestos.

6.7. En definitiva, se considera necesario equilibrar la necesaria flexibilidad para que cada gobierno local pueda modelar su organización administrativa, de acuerdo con los requerimientos de su entorno y las políticas públicas que defina, pero posibilitando una homogeneización de las pautas de selección, carrera, movilidad y formación continua que permitan la existencia de un “mercado” de profesionales asentado en el mérito y la capacidad como garantía principal de la mejora y adaptabilidad de los servicios que se ofertan a la sociedad desde las administraciones públicas.

Habrà de reconsiderarse el papel y funciones de los funcionarios con habilitación nacional, así como los perfiles de las escalas y subescalas de los funcionarios propios de las Corporaciones Locales.

Por último, se debe considerar el papel de los entes intermedios en la cobertura de los déficits generados por la insuficiencia de RRHH en los municipios con menor capacidad. Una gran mayoría de municipios carecen de los empleados públicos suficientes para desarrollar sus prestaciones básicas y mucho más para desarrollar una visión estratégica de su territorio. Es el rol de las diputaciones u otros entes intermedios facilitar la superación de los problemas y permitir la definición y ejecución de aquellas políticas públicas que la comunidad local a través de su gobierno municipal siente como necesarias.

7. LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

UNA GESTIÓN TRANSPARENTE Y EFICIENTE DEL PATRIMONIO LOCAL

7.1. Con relación al régimen jurídico básico de los bienes de las entidades locales, no parece que sea precisa una importante revisión. Tras un primer estudio de la materia, hemos observado que no existen en la actualidad cuestiones conflictivas: la distinción entre bienes demaniales y patrimoniales, así como el régimen jurídico de cada uno de ellos (incluidos los comunales) es una cuestión poco o nada controvertida en nuestro sistema jurídico.

A nuestro entender, las reflexiones que sobre esta materia debemos hacer con motivo de la redacción del Libro Blanco sobre la reforma del Gobierno Local, deberían girar en torno a la necesidad de propiciar una optimización del patrimonio público local, integrado tanto por bienes de naturaleza demanial como patrimonial. Parece común en la actualidad la consideración de que debe primarse la puesta en valor de las propiedades públicas, y las entidades locales no deben estar fuera de esa órbita; es preciso adoptar un enfoque más dinámico del patrimonio local (esta es, además, la línea que pretendió adoptar la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas). El principal objetivo debe ser, pues, la racionalización y la rentabilización en la gestión de las propiedades públicas, puesto que ello no es ni más ni menos que un aspecto de la eficiencia que debe demandarse a las administraciones públicas.

7.2. Puede decirse que tradicionalmente el patrimonio público ha sido contemplado por la normativa desde un enfoque estático, desde el cual se aspiraba a la administración y defensa del mismo. En el contexto socioeconómico de nuestros días debemos reclamar una actitud más activa hacia las propiedades públicas, por ser parte del capital cuya gestión encomienda la ciudadanía a los poderes públicos. La gestión del patrimonio debe aspirar a obtener el mayor rendimiento posible del mismo. Ese mayor rendimiento podrá ser entendido como económico en unos casos, y en otros, se corresponderá con un mayor rendimiento social (puesto que los bienes demaniales no son susceptibles de la misma explotación económica que los patrimoniales).

7.3. En línea con lo anterior, sería aconsejable la adopción para el ámbito local de instrumentos similares a los previstos en el Título VI LPAP: “Coordinación y optimización de la utilización de los edificios administrativos”, y que bajo esa clara rúbrica establece una serie de interesantes medidas que sintonizan con la línea de gestión patrimonial que estamos proponiendo (especialmente cabe destacar la elaboración de planes globales de las necesidades de edificios administrativos y coordinación con la disponibilidad de los que son de propiedad de la propia administración).

7.4. Sin perjuicio de que lo más interesante debe ser avanzar en las líneas que hemos expuesto, podemos concretar una serie de propuestas que sintonizan con tales ideas:

a) Asegurar un correcto engarce entre la normativa básica estatal sobre bienes y la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas,

adoptando las medidas que se consideren de interés de dicha ley que no resultan de aplicación al ámbito local.

b) Estudiar la posibilidad de reforzar la obligación legal de elaboración y continua actualización del inventario de bienes de las entidades locales, como punto de partida para una correcta estrategia de gestión patrimonial. También debe potenciarse la necesidad de consolidar los inventarios con las propiedades del “sector público local”, puesto que a la postre los bienes de sociedades, organismos u otras entidades públicas deben considerarse parte del patrimonio público local con independencia de la forma que la entidad local haya elegido para la mejor gestión de los servicios públicos de su competencia.

La práctica demuestra que es esencial el contar con un inventario plenamente actualizado y valorado que permita el control y la defensa de todos y cada uno de los bienes que lo integran. Ello no es siempre suficientemente observado en todas las leyes locales de modo que la falta de inventario o la debilidad del mismo ocasionan a la administración no pocos perjuicios económicos y entorpecimientos en la gestión de muchas actuaciones locales. Por ello, tal vez convendría reforzar la institución, con la seguridad de que ello redundará en una mejor gestión y aprovechamiento de los recursos públicos. La falta de capacidad propia de algunas entidades locales para la confección de sus inventarios debe ser suplida por las entidades locales intermedias, ordinariamente por las diputaciones provinciales, por ser un aspecto en el que claramente se observa la falta de capacidad económica y técnica de algunos municipios para ejercer una obligación legal, que aunque a veces no se observe como perentoria en el municipio, ocasiona numerosos contratiempos, como hemos apuntado. Ello conecta directamente con la funcionalidad de estas entidades intermedias que deben configurarse como suplentes de la falta de recursos de algunas entidades, y con la línea de apoyo técnico que la propia LRBRL recogió tradicionalmente en su art. 36.1.b) y recientemente en su art. 70 bis.

c) Estudiar la conveniencia de limitar aquellas figuras que permiten la cesión de patrimonio local durante prolongados periodos de tiempo, de manera que pueden comprometerse gravemente las posibilidades de gobiernos locales futuros. Este último aspecto está basado en las mismas consideraciones que venimos efectuando: el patrimonio de las entidades locales debe ser considerado como uno de sus principales valores, y en la medida de lo posible, ha de ser una fuente de ingresos para la entidad. Consideramos interesante reflexionar acerca de las cesiones patrimoniales porque la normativa en vigor no acota la duración de las mismas, y posiblemente ello da lugar a que las Corporaciones no puedan disponer en ocasiones de sus propios bienes por haber sido cedidos por Corporaciones anteriores. En la actualidad, con la limitación de recursos de casi cualquier entidad local, su patrimonio debe ser rentabilizado al máximo, con lo cual, sin perjuicio del respeto a la voluntad de las Corporaciones, tal vez deban establecerse límites legales a que algunas operaciones patrimoniales priven de libertad de movimientos a gobiernos futuros.

8. LA COOPERACIÓN LOCAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

UN MARCO ADECUADO PARA UNAS ENTIDADES LOCALES COOPERATIVAS Y SOLIDARIAS EN LA ESCENA COMUNITARIA E INTERNACIONAL

8.1. Las entidades locales, y especialmente los municipios, desarrollan una creciente actividad internacional, especialmente en el ámbito europeo y, dentro de este continente, en las zonas fronterizas, siendo también cada vez más importante e intensa la cooperación internacional para el desarrollo.

Además de la actividad de cooperación en ámbitos prestacionales y/o asistenciales, es también importante la actividad asociativa de las entidades locales en el ámbito internacional (europeo y mundial), para la promoción y defensa de sus intereses comunes, tanto con fines generales como sectoriales.

8.2. Esta actividad de cooperación y de asociación en la esfera internacional encuentra su cobertura normativa en el artículo 10.2 y 10.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local, preceptos que deben incorporarse a la futura Ley Básica del gobierno y la administración local.

8.3. La regulación de esa actividad internacional es muy dispar: existe un marco amplio en el caso de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, regulada por el Convenio-Marco Europeo de Madrid, desarrollado por tratados bilaterales de cooperación transfronteriza entre España y Francia (Convenio de Bayona) y entre España y Portugal (Convenio de Valencia).

8.4. Sin embargo, el marco normativo de la cooperación transfronteriza de las entidades locales españolas debe completarse con la firma y ratificación de los protocolos adicionales 1 y 2 del Convenio-Marco de Madrid, materia en la que los países fronterizos con España llevan ventaja, pues Portugal a firmado ambos y Francia ha ratificado el primero y firmado el segundo.

Dicho completamiento también exige el desarrollo mediante convenio de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales con el Principado de Andorra.

8.5. También es preciso que la legislación básica estatal amplíe los mecanismos personificados que pueden utilizarse por las entidades locales españolas en la cooperación transfronteriza. Actualmente, la única fórmula autorizada en el caso de encontrarse la sede en España, de acuerdo con los Tratado de Bayona y de Valencia, es la del consorcio (transfronterizo). A esta figura debe añadirse al menos la posibilidad de crear sociedades mercantiles de titularidad intermunicipal y estudiar la posibilidad de mancomunidades transfronterizas de municipios.

8.6. Asimismo existe una regulación suficiente en el caso de la cooperación internacional para el desarrollo, contenida tanto en la ley estatal sobre la materia como en numerosas leyes autonómicas.

Hay que destacar, por otra parte, el importante impulso que para la cooperación para el desarrollo supone la transformación del Ministerio de Asuntos Exteriores en Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, con la creación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y el fortalecimiento de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, que con toda seguridad contribuirá a mejorar la necesaria coordinación de la acción exterior de nuestras entidades territoriales, necesaria para, sin perjuicio de su autonomía, lograr más información sobre su acción en esta materia y la potenciación de las sinergias necesarias para optimizar el uso de los recursos españoles en este nuevo ámbito de política pública.

8.7. No obstante, fuera de estos supuestos, se carece de una regulación básica de las condiciones generales de la cooperación internacional de los municipios, siempre en el marco del respeto a su autonomía en la materia. Esas condiciones básicas de la acción internacional son las siguientes:

- a) El pleno respeto a la política exterior del Estado.
- b) La actuación dentro del ámbito competencial de la entidad territorial de que se trate.
- c) La adecuación del gasto y de su justificación a la normativa española en materia de haciendas locales.
- d) La comunicación de toda actividad internacional al Ministerio de Administraciones Públicas y al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

8.8 En especial esta última comunicación no persigue finalidades de control sino de cooperación y de coordinación, con el objetivo de formar bases de datos públicas sobre la actividad internacional de las entidades locales, al servicio y a disposición de todas las entidades territoriales, que permitan orientar la política y la acción del Estado y de las demás entidades territoriales en este ámbito de creciente importancia. No puede sostenerse la actual situación de carencia de un instrumento que permita conocer, al menos de forma general, la importante actividad internacional de nuestros gobiernos locales.