

Entidades locales: el reto de la descentralización

La Constitución de 1978 vertebró territorialmente el poder al señalar en el artículo 137:

«El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.»

Y así como el propio Texto Constitucional dedica una atención singular a lo que se refiere a las nuevas entidades (las CCAA), no sucede lo mismo con las otras ya existentes y que constituyen la denominada Administración local. En efecto, a ésta sólo se refieren tres preceptos y tangencialmente otros cinco.

En cualquier caso, sin duda, el principio más importante del régimen local contenido en la Constitución es el de autonomía, si bien el alcance de ésta tardaría en precisarse.

En efecto, no sólo el constituyente dedicó una atención prioritaria a las CCAA, sino que también sucedió lo mismo con el legislador ordinario, lo cual motivó que las implicaciones de la proclamación de autonomía para los entes locales fueran descubiertas paulatinamente. Tanto la doctrina como la clase política estaban volcadas en definir un espacio para las nacionalidades y regiones que accedían a su autogobierno, generándose así una cierta indefinición del contenido de la autonomía local.

La Ley de Bases tardaría casi siete años y mientras tanto los municipios, especialmente tras las elecciones de 1979, habrían de definir su propia identidad por la vía de los hechos, apenas con el apoyo de unas prontas sentencias del Tribunal Constitucional.

En este sentido, Sosa Wagner señala que el legislador «tampoco sabía muy bien qué era eso que la autonomía local quería decir, y además estaba muy ocupado en construir otro espacio autonómico (el de las CCAA precisamente) mucho más brillante, aunque de difícil textura técnica y un tanto

* Abogado del Estado.

enmarañado por la discordia política. Poco sosiego, pues, para ocuparse de las Administraciones locales que resultaban ser los menesterosos e inoportunos parientes del pueblo de una España que estaba estrenando traje de etiqueta».

Además, el surgimiento de unas nuevas entidades —las CCAA— suponía para éstas la necesidad de buscar un espacio propio, su encaje entre el Estado y unas entidades locales existentes, lo cual implicaba, sin duda, buscar su identidad funcional a costa de competencias tradicionalmente ejercidas por el Estado, pero también ensanchando su ámbito respecto de unos entes locales cuyas competencias no estaban suficientemente definidas.

También hay que destacar la desaparición de diversos mecanismos de control y tutela que venía ejerciendo la Administración estatal, a la cual, hasta entonces, estaban vinculados los entes locales bajo el principio de jerarquía. Ello iba a posibilitar una autodefinición del papel de los entes locales en un intento de encontrar su espacio, no sólo administrativo sino también político, como reflejo del principio del pluralismo recogido en el artículo 1.1 de la Constitución.

Éste es básicamente el panorama hasta la aparición de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, momento en el cual todas las instancias de poder —y, por supuesto, las entidades locales— se hallaban más preocupadas por definir —incrementando— su ámbito de decisiones, al tiempo que, evitando injerencias de otras entidades, que por vertebrar o articular su actuación con la de las demás entidades públicas.

La Constitución atribuye a todas las entidades territoriales una autonomía «para la gestión de sus respectivos intereses», lo cual, sin entrar ahora en disquisiciones profundas, parece dar a entender que, sin perjuicio de afirmar el carácter finalista de la autonomía, ésta se justifica por la existencia de unos intereses singulares. No obstante, nada más señala el constituyente, remitiéndose tanto al legislador estatal como al autonómico en lo que se refiere al ámbito específico de estas entidades.

En todo caso, y además de considerar el carácter no completamente afortunado del término «gestión», el problema fundamental es determinar si existen «respectivos intereses», en definitiva, si existen intereses locales específicos.

Sobre ello, Vandelli señala que, «a resultas de la aplicación del criterio del interés, el ámbito de actividad reconocida a los municipios está inicialmente indeterminado. Ello permite notables márgenes de flexibilidad y capacidad de adaptación a la evaluación de las exigencias de la sociedad local... y exige al intérprete la delicada tarea de valorar si en los supuestos concretos el interés perseguido se configura o no como un interés municipal».

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 16 de noviembre de 1981, afirma que el concepto de «intereses respectivos» cumple «sobre todo, con la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisas para gestionarlas. Es el legislador, sin embargo, el que dentro del marco de la Constitución

determina libremente cuáles son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a las entidades las competencias que requiere su gestión».

No obstante, como ya señalaba García de Enterría en 1972, «no hay la menor base para establecer una partición de esferas entre el Estado y los entes locales que pretendiese apoyarse sobre una supuesta diversidad natural de las respectivas materias...», añadiendo que «las materias propias de una y otra esfera de gobierno son idénticas e intercambiables, como pertenecientes al mismo orden político y suscitadas por la misma naturaleza social del hombre».

Así, ha de afirmarse que «la cláusula del autogobierno no hace referencia a una categoría de asuntos de naturaleza supuestamente local, sino a los asuntos de la colectividad organizada».

En este sentido, puede hablarse de un único interés público, afirmando la generalidad de la doctrina que no existe un interés o una serie de intereses que, por naturaleza, sean inexcusable y exclusivamente locales; introduciendo el Tribunal Constitucional la tesis del interés predominante en su Sentencia de 2 de febrero de 1981 al señalar que «concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio».

Ello hace que se plantee la relación entre intereses y competencias, debiendo destacarse que la LBRL, si bien no identifica estas nociones, sí que las interrelaciona, pudiendo observarse cómo el artículo 2 configura la autonomía local como «el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda...», y el artículo 25.1 establece que «el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal».

La cuestión, pues, se plantea en relación con el alcance de cuáles son «las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». No es, al respecto, excesivamente concreta la formula legal, la cual podría ser objeto de crítica. No obstante, a mi juicio, el criterio legal a nivel de ley básica no podría ser mucho más concreto, pues lo esencial era y es asegurar a las entidades locales un ámbito de actuación, un derecho a intervenir en cuantos asuntos les afecten, en definitiva, una garantía institucional, según la terminología implantada con éxito en España por Parejo Alfonso y proveniente de Schmitt, y que el propio Tribunal Constitucional recoge en varias sentencias y cuya formulación vincula no sólo al legislador estatal sino también al autonómico.

En cualquier caso, esa garantía a intervenir o participar ha de ponerse en relación con las facultades del legislador competente en materia de administración local y en cada una de las áreas o sectores de la actividad, de modo que éste —generalmente el legislador autonómico como posteriormente se señalará— podrá modular la intensidad o grado del ámbito local propio, si bien tanto la garantía como la disponibilidad por el legislador

ordinario han de guardar un equilibrio que ha de venir predeterminado por «las características de la actividad y la capacidad de gestión de la entidad local», valoración que ha de estar inspirada o presidida por los principios de «descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos» (art. 2 LBRL).

En todo caso y sin perjuicio de la valoración de las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la entidad local, no obstante, a nivel normativo, como marco general, debe presidir el principio de igualdad o, al menos, de no discriminación, que tiene reflejo en el artículo 9 de la Ley de Bases.

En cualquier caso y sin perjuicio de esta generalización (consecuencia de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos), ello no obsta que pueda graduarse la intensidad de la intervención local, teniendo en cuenta que éstos son «entes de geometría variable».

Una vez hecha la descripción general de la autonomía local, es preciso que nos refiramos o nos planteemos la posición de los entes locales en el marco de un Estado compuesto, toda vez que el panorama anterior ha cambiado al aparecer política y administrativamente unas entidades regionales que no existían jurídicamente y que van a constituirse como Administraciones intermedias entre las entidades locales y la del Estado, pudiendo afirmarse que en esa configuración más o menos equidistante de las entidades locales es indudable la concurrencia de éstas tanto con el Estado como con las Comunidades Autónomas.

Dos son los sistemas más destacados en el Derecho comparado.

Así, en el sistema francés originario, las entidades locales se configuran como piezas fundamentales de la organización estatal, articulándose diversos e importantes instrumentos de relación directa entre el Estado y las entidades locales, sin que resulten afectados por la existencia, en su caso, de entes intermedios como pudieran ser las regiones.

En cambio, en los países netamente federales el esquema se traduce en una distribución vertical del poder o en cascada, de modo que las relaciones del Estado solamente pueden tener lugar en el ámbito de las regiones, las cuales, por tanto, serán las únicas que tengan relación con las entidades locales.

Característico de este modelo es el Derecho alemán, en el que las entidades locales son elementos organizativos de los *Länder*, en cuya única órbita se mueven, de modo que la Administración local no tiene relaciones directas con el Bund sino únicamente con los *Länder*, quedando para la Federación solamente el papel de garante de la observancia de los principios constitucionales de la autonomía local, dando lugar, así, a lo que se ha denominado interiorización de las CCLL en la estructura regional.

Descritos de manera somera estos dos sistemas sobre la articulación de las entidades locales en el marco de la organización del Estado, hemos de plantearnos cuál es la ubicación de las mismas en el Derecho español.

Al respecto, como es conocido, el Tribunal Constitucional ha resaltado el carácter bífrente de la Administración local, lo cual supone la necesaria

conurrencia tanto con el Estado como con las CCAA en la determinación de su régimen legal, sin que pueda afirmarse que se trata de elementos estancos, sino que están relacionados tanto con la Comunidad Autónoma en que se insertan como con el Estado en un sentido estricto, formando parte de éste —en un sentido amplio— en la medida en que se integran y delimitan el territorio de una región.

Sin embargo, ello no supone que los entes locales se hallen situados en un punto equidistante en términos absolutos respecto de la Administración del Estado y respecto de las Comunidades Autónomas, toda vez que si bien es indudable ese carácter bifronte, ello no excluye que exista un plus de relación o una cercanía mayor o una más intensa vinculación con una de ellas.

Así, por referirnos a las competencias, debe destacarse que nuestro sistema se basa en la actuación concurrente en su delimitación por parte del Estado y por parte de las CCAA, pero de una manera diferente en cuanto a su intensidad.

De este modo, en la legislación general de régimen local se fija por el Estado el contenido básico de las materias que corresponden a los entes locales, diseñando el marco general y mínimo de la actuación de éstos.

No obstante, la concreción y delimitación específica sobre cada una de las materias corresponde al legislador competente sobre cada una de ellas, que si bien puede serlo del Estado, lo frecuente es que en nuestro sistema jurídico descentralizado sean las CCAA las que, teniendo facultades normativas y de desarrollo legislativo, incidan con mayor intensidad sobre el alcance de la actuación de los entes locales, si bien sería deseable que el legislador sectorial competente tuviese en cuenta que legisla para que la ejecución de la ley se lleve a cabo no sólo por su propia Administración, sino también por los otros entes públicos.

Así, es suficiente una lectura rápida de los artículos 25 y 55 de la Ley 7/1985 para comprender lo que señalábamos. En dichos preceptos se mencionan una serie de materias sobre las cuales los municipios ejercerán, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las CCAA.

Pues bien, a propósito de ello, hemos de preguntarnos si estas materias pueden incardinarse o relacionarse con las recogidas dentro del artículo 148 (competencias autonómicas) o del 149 (competencias estatales).

La respuesta parece clara en la medida en que se observa con nitidez cómo las competencias locales que menciona la Ley de Bases tienen una profunda relación con diversos párrafos del artículo 148.1 reflejados en todos los Estatutos de Autonomía.

Esta posición en cierto modo prevalente de las CCAA puede observarse en el artículo 26 de la Ley de Bases. Así, en este precepto citado de esta ley estatal se especifican las competencias o servicios que necesariamente, obligatoriamente y «en todo caso» —en expresión legal— han de prestar los municipios según el número de habitantes (hasta 5.000, 20.000, 50.000 o más).

Pues bien, el apartado segundo de ese mismo artículo prevé el supuesto de que, por sus características peculiares, resulte imposible o de muy difícil cumplimiento, en cuyo caso éstos podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les corresponda. De este modo puede observarse que la dispensa de esa obligación fijada por una ley general del Estado no corresponde a éste, sino a la entidad pública territorial no local inmediatamente superior (sin perjuicio, en su caso, de comarcas u otras entidades supramunicipales) cual es la autonómica, pudiendo observarse así cómo el propio legislador estatal diseña una especial vinculación entre CCAA y CCLL.

Igualmente se observa esa especial vinculación con el hecho de que «los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente» (art. 28), materias todas ellas característicamente autonómicas, posibilidad ésta de las actividades complementarias también resaltada por el artículo 4 de la Carta Europea de Autonomía Local.

También puede apreciarse esa singular vinculación de los entes locales con las CCAA en el hecho de que respecto a las autoridades territoriales de ámbito inferior al municipio, las comarcas y las áreas metropolitanas que pudieran crearse, las competencias que pudieran tener serán concretadas no ya por el Estado, sino por las leyes de las CCAA (art. 4), por lo que éstas gozan de la notable facultad de modular la intensidad y concreción del ámbito de actuación de estas entidades locales no necesarias.

A lo expuesto debe añadirse otro último dato, cual es el referido a la actividad de la provincia como «Administración local determinada por la agrupación de municipios con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines», señalando como tales el artículo 31 «garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales y en particular: a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal. b) Participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado».

Puede, así, observarse que, sin perjuicio de esa actividad coordinada, la actuación de las provincias es fundamentalmente *ad intra*, hacia los municipios que la integran y dirigida a asegurar la debida prestación por éstos de las funciones que les correspondan, subrayándose, por tanto, sus competencias supramunicipales, aunque, a diferencia de los municipios, la provincia no tiene competencias para sí, sino para otros entes públicos.

Pues bien, hay que tener en cuenta que en nuestro mapa territorial casi un tercio de nuestras Comunidades Autónomas son uniprovinciales, lo cual significa que en estos casos la Diputación Provincial quedará integrada en ellas con el efecto que proclama la Ley del Proceso Autonómico al indicar que «la Comunidad Autónoma, además de las competencias que la corresponden según su Estatuto, asumirá la plenitud de competencias y de los recursos que en el Régimen Común correspondan a la Diputación Pro-

vincial», teniendo esto reflejo en los Estatutos de Asturias, Cantabria, Murcia, Madrid y Navarra, de modo que en todas ellas la relación entre estas CCAA y los municipios que la integran es aún más intensa y estrecha al recibir aquéllas este plus competencial.

De todo ello puede concluirse que, sin llegar a afirmar el carácter intracomunitario de los municipios dada la relación bifronte de éstos con el Estado y las CCAA en que se integran, a diferencia del Derecho alemán, sí, en cambio, puede observarse, máxime en un sistema cuasi federal en la práctica como es el nuestro, una prevalencia en la intensidad de las relaciones con las CCAA.

No obstante, ello no supone la desaparición absoluta de la Administración del Estado respecto de éstas, de modo que esta esfera interrelacional determina la necesidad de buscar una concurrencia en la concentración de la actividad a través del ejercicio efectivo del principio de coordinación en el respeto debido al ámbito competencial específico del Estado y las CCAA en el postulado de la convergencia.

En este sentido puede destacarse con Sosa Wagner que «una idea central recorre los preceptos de la legislación local: la de la cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas, acorde, por lo demás, con los principios del federalismo cooperativo que es la expresión con que se han designado a las modernas fórmulas federales y que significa que el ejercicio de las competencias por los diferentes centros de poder territorial se hace de forma coordinada como resultado o fruto de la lealtad que debe presidir las relaciones entre los sujetos públicos».

Llegados a este punto, hemos de referirnos a las Administraciones autonómicas, pues es indudable que las CCAA tienen capacidad para establecer y regular su propia Administración, si bien no se trata de una competencia exclusiva su configuración, pues la creación y estructuración de éstas ha de «hacerse dentro de los principios generales y normas básicas del Estado».

En este sentido, hay que poner de relieve que todas las Comunidades enumeran estos principios bien en sus propios Estatutos bien en las leyes de desarrollo, debiendo, en todo caso, tenerse en cuenta los que proclama el artículo 103 de la Constitución, los cuales, como acertadamente señalan Eliseo Aja y Tomás Font, se predicán de la «Administración Pública» *in genere* y no de una determinada Administración como sucede, por ejemplo, en el apartado 2 del mismo artículo referido a la Administración del Estado.

Sin duda, no es éste el lugar y momento adecuado para examinar cada uno de estos principios, si bien, por lo que aquí nos interesa, adquiere singular importancia el de descentralización, en el sentido de exigencia de la participación (más o menos intensa según proceda) en las tareas de ejecución o administrativas, no obstante la titularidad de la materia correspondiente en una instancia territorial superior, de las Administraciones de las comunidades territoriales inferiores y más cercanas a los ciudadanos.

En todo caso, son sumamente escasos los preceptos que el Texto Constitucional contiene referidos a las Administraciones autonómicas y, en todo

caso, éstos se refieren a aspectos muy concretos y sectoriales pero no propiamente a la organización administrativa.

En este sentido puede afirmarse que la Constitución no impone (y parece que renunció a ello) un modelo determinado de organización de las CCAA por mor, precisamente, del reconocimiento a su autonomía, sino que dejaba la puerta abierta a que éste fuera fijado por los respectivos Estatutos, lo cual dio, en palabras de Parejo Alfonso, «la ocasión de dibujar un modelo organizativo propio», si bien el mismo autor reconoce que «realmente el Estado Autonómico no ha supuesto un excesivo ejercicio de imaginación» por lo que a este tema respecta.

Ante ese silencio de la Constitución, a nivel doctrinal se consideraba conveniente aprovechar dicha indefinición para diseñar un modelo que, si bien partiese de un aparato propio, tuviese la oportunidad de superar viejos vicios de la Administración estatal, profundizando en una forma de administración indirecta basada en la atribución de competencias y funciones autonómicas a favor de los entes locales, como plasmación eficaz y operativa del principio de descentralización, produciéndose de este modo una configuración no sólo muy abierta, sino también más participativa de la organización administrativa.

Este criterio recogido en el Informe de la Comisión de Expertos en 1981 tuvo reflejo en los Estatutos de Autonomía, la gran mayoría de los cuales prevén —aunque de modo poco sistemático— diversas fórmulas de descentralización territorial más o menos intensas y no sólo referidas a las Diputaciones Provinciales —a las cuales se circunscribía la Ley de Proceso Autonómico—, sino también a favor de otros entes locales: municipios y, en su caso, comarcas.

Sin embargo, las esperanzas en el modelo de administración indirecta recogido en la generalidad de los Estatutos no han tenido una aplicación práctica, pues han sido muy escasas las leyes de desarrollo dictadas y éstas son más bien leyes marco y de carácter general y han sido igualmente mínimos los casos de transferencias operadas. Quizás los más significativos son los que viene realizando los últimos años la Generalidad catalana, pero en beneficio de las Comarcas, y cuyo verdadero propósito —incluso confesado— es ir privando de protagonismo a las Diputaciones Provinciales mediante el fortalecimiento de aquellas entidades superiores.

Lo cierto es que, en general, las CCAA han reproducido el modelo estatal de administración directa, de modo que las previsiones estatutarias y de la legislación estatal sobre la preferencia por fórmulas de administración indirecta no han llegado a plasmarse en la realidad y responden mayormente a las singularidades específicas de la foralidad o de la insularidad.

Realmente, las CCAA han mantenido, cuando no incrementado, el aparato administrativo periférico con un diseño organizativo muy parecido a la organización periférica estatal.

Hoy, veinte años más tarde de la aprobación del último Estatuto, las CCAA se mueven todavía bajo el impulso de la autoafirmación institucional que las lleva a retener en sí mismas el máximo de funciones administrativas.

Son bastantes las CCAA que han incrementado notablemente su propia organización periférica y han consolidado institucionalmente en torno a la potenciada figura del Delegado provincial o territorial del Gobierno autónomo. Redescubrir la figura del antiguo Gobernador civil dentro de la estructura autonómica ha sido la mejor manera de restar oportunidad a la dinámica descentralizadora.

Realmente, si las CCAA han usado alguna vez a las corporaciones locales ha sido más que para traspasarles competencias o encomendarles la gestión ordinaria de sus servicios, para incidir y arrogarse en el ejercicio de las competencias propias (principalmente urbanísticas) y, a través del sistema de coordinación y de los planes regionales, en las competencias propias.

En contra de la aplicación práctica de la descentralización interna por las CCAA han jugado varias circunstancias como el deseo o la necesidad de reafirmar o consolidar, al menos en un primer momento, su propia identidad institucional; el mimetismo reflejo respecto la organización del Estado; el miedo a lo desconocido; el deseo de no verse relegadas en protagonismo si determinadas competencias atractivas eran delegadas en otros entes con el riesgo de que fueran otros los que rentabilizaran políticamente la gestión; la desconfianza; las luchas partidistas incluso con personas que, pese a estar en el mismo partido político, rigen sus relaciones por celos, afán de protagonismo exclusivo y susceptibilidades antes que por eficacia, etc.

No obstante, no todas las causas del centralismo autonómico tienen su origen en las CCAA, toda vez que a ello han contribuido también tanto el Estado como las propias entidades locales.

Así, también ha incidido en ello la forma en que por el Estado se han llevado a cabo los decretos de transferencias, que han determinado que los traspasos de funciones y servicios han venido realizándose en muchas ocasiones no de una manera organizada sino dispersa y desarticulada y en función del único interés de la adscripción a un determinado Ministerio, fomentándose —quizás sin pretenderlo— la continuidad en las CCAA de los esquemas organizativos burocráticos, departamentalizados y centralistas, características de la Administración del Estado.

Otra circunstancia vinculada a éste es la continuidad del aparato administrativo estatal. En efecto, a pesar de que ya la LPA de 1983 señalaba en su artículo 16, que con anterioridad a las fechas de entrada en vigor de los traspasos, «la Administración del Estado deberá disponer la oportuna referencia de su propia estructura administrativa», estableciéndose en el Título V criterios para esta reforma, no obstante, puede observarse que esto tampoco se ha llevado a cabo, sino que, a pesar de las transferencias operadas, el aparato estatal se mantiene prácticamente en su integridad, cuando no se ha incrementado, si bien una inflexión de esta tendencia tiene lugar con la aprobación de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado en 1997.

Esta reforma pendiente ha sido un mal ejemplo para las Administraciones autonómicas que, con el mimetismo que les caracteriza, han encontrado un «buen espejo para mantener un sistema burocrático y centralizado».

No obstante, ha de señalarse que tampoco los entes locales han favorecido la tendencia descentralizadora no sólo porque, en general y durante buena parte de estos años, se preocuparon más por acentuar su autonomía, entendida como ausencia de controles e injerencias, que de participar en un proceso organizado de vertebración escalonada, sino también por otro tipo de razones, algunas no imputables a su voluntad, como la aceptación de la técnica modal de la subvención que en no pocos casos oculta una tendencia centralizadora del ente público superior concedente, la falta de adecuación de las instituciones locales y, especialmente, el problema de las insuficiencias financieras de los entes locales, lo cual lleva a afirmar a Font i Llovet que «si la Administración local en su conjunto sigue siendo la asignatura pendiente de la organización territorial del Estado, la de la financiación es, sin duda, la lección más decisiva de esta asignatura», si bien en esta materia hay que tener en cuenta la importante reforma experimentada por la Ley 51/2002, de reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

No obstante lo señalado, debe advertirse que, si bien los problemas de los entes locales tienen su origen principal en la insuficiencia financiera de los mismos, también ha de hacerse una llamada de atención —y en general a todos los entes públicos— para que: 1) incrementen el control de los gastos corrientes y del personal; 2) eviten gastos innecesarios provocados en ocasiones por puro afán de protagonismo de algunas autoridades locales; 3) realicen un mejor, responsable y racional aprovechamiento de los recursos de que disponen, y 4) impidan de forma radical algo lamentablemente frecuente como son las inversiones que suponen la adjudicación de unas obras por un importe determinado, cuando al final su precio se multiplica por tres o por cuatro.

A lo expuesto puede añadirse una cierta desconfianza de las entidades locales hacia las técnicas de descentralización, pretendiendo ver en ellas un modo de control, tal y como tuvo reflejo en la Asamblea FEMP celebrada en Barcelona en 1983.

No obstante, esta desconfianza parece abandonada y en este sentido hay que destacar la resolución aprobada en la Asamblea General Extraordinaria celebrada en A Coruña en noviembre de 1983, en la cual se planteó sectorialmente la posibilidad de que los entes locales pudieran asumir competencias autonómicas. Concretamente, las materias a las que se refiere el documento son las relativas a: deporte, educación, empleo, juventud, mujer, asuntos sociales y urbanismo.

Tras el olvido inicial político y administrativo respecto de los entes locales y después de la Ley de Bases de 1985 y el Texto Refundido del año siguiente, se volvió a extender una cierta capa de silencio, de considerar ya cumplido el papel del Estado tras la aprobación de la normativa mencionada. Sin embargo, la Federación de Municipios y Provincias de España, superados sus recelos iniciales antes mencionados, mantendría viva la necesidad de reivindicar la posición de las entidades locales tanto desde un punto de vista de la autonomía como también de la descentralización. A este respecto, el impulso que supuso para las Comunidades Autónomas la aprobación de

la Ley Orgánica de Transferencias de 1992 y las subsiguientes reformas estatutarias de los dos años siguientes requería una adecuada acentuación de las políticas municipalistas, máxime cuando ya se estaba gestando una nueva ampliación competencial de las nacionalidades y regiones que habría de traducirse en unas nuevas modificaciones de sus Estatutos entre el período 1996 y 1999.

En este contexto, será desde la Asamblea extraordinaria celebrada a finales de noviembre de 1993 en A Coruña cuando la FEMP venga señalando con rotundidad la necesidad de un pacto local que suponga un impulso al ámbito de la acción de los poderes locales y clarifique el ámbito competencial de estas Administraciones. Desde entonces, diversos hechos jalonan el proceso que tiene su culmen en el documento aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP de 24 de septiembre de 1996 denominado «Bases para el Pacto Local», en el cual se relacionan como susceptibles de transferencias desde las CCAA las materias a las que ya se refería la Asamblea de A Coruña tres años antes.

Este documento, que el Gobierno central, en la parte que le afectaba, prefirió denominar «Medidas para el Desarrollo del Pacto Local», fue objeto de amplio estudio y negociación por parte del Ejecutivo, cuya primera tarea era identificar, del conjunto variado de propuestas en él contenidas, cuál era la Administración responsable en cada materia por ser la titular de la competencia de conformidad con el bloque de la constitucionalidad y ello en orden a conseguir un escrupuloso respeto al ámbito propio de cada entidad competente, evitándose así rechazos por parte de las Comunidades Autónomas, que podrían considerar injerencias todo aquello que, siendo de su competencia, pretendiese ser abordado desde instancias políticas, gubernamentales o parlamentarias de carácter central.

Un estudio detenido de esta materia ponía de relieve que de las 92 medidas que solicitaba la FEMP, 60 de ellas correspondían el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas (65 por 100) y las 32 restantes eran propias del ámbito competencial del Estado (35 por 100). Respecto de estas últimas, ya se habían llevado a la práctica cinco de ellas (tres en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, una respecto a la participación de los entes locales en los órganos de gobierno de las autoridades portuarias y una respecto a la posibilidad de delegación de la potestad sancionadora), lo que suponía el 16 por 100 de las medidas competencia del Estado.

De las restantes 27 medidas el Gobierno central asumió 23 y solamente se excluyeron cuatro: dotar de carácter de autoridad a los agentes de la ORA, por no ser posible al no tener el carácter de funcionarios públicos; la exigencia del previo pago del Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica para poder circular, por cuanto que supondría penar el incumplimiento de una obligación fiscal con una medida ajena a dicho ámbito; la supresión de la obligación de los Ayuntamientos en el mantenimiento de centros escolares dadas las consecuencias económicas para las Comunidades Autónomas que se disponían a asumir la competencia sin perjuicio de que puedan buscarse fórmulas de colaboración, y, en cuarto lugar, el establecimiento de

mecanismos de financiación, en cuanto existía un foro específico de estudio en el Ministerio de Economía y Hacienda.

De este modo, puede observarse que de las 32 medidas solicitadas por las entidades locales que forman parte del ámbito competencial del Estado, 28 de ellas o bien ya estaban cumplidas o se procedía a incluirlas en los acuerdos que se tomaron, lo cual significaba un 87 por 100 de sus peticiones. A ellas habría que añadir otras 20 nuevas medidas que se recogieron al final por el Gobierno central, que daban contenido a un pacto local que iba más allá de una mera reivindicación competencial.

Algunas de esas medidas tenían el carácter de administrativas, no requiriendo una regulación con rango de ley, siendo tomadas por el Consejo de Ministros en su reunión de 17 de julio de 1998 y que alcanzan las áreas de interior, medio ambiente, sanidad y consumo, trabajo y asuntos sociales, justicia, fomento y turismo.

A ello debe unirse el acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales y que se suscribió por los partidos políticos con representación parlamentaria el 7 de julio del mismo año.

Además, se asumieron otras medidas que sí que tenían traslación en modificaciones legislativas que tenían por objeto dar un impulso al ámbito de la acción de los gobiernos locales, contribuyendo al fortalecimiento de la democracia local y la organización territorial, y dotando de nuevos mecanismos a las corporaciones locales para que potencien su autonomía, entendida como garantía institucional o capacidad de decisión sobre los propios intereses y de actuación eficaz ante los problemas cotidianos de los ciudadanos.

Este conjunto de medidas legislativas fueron adoptadas en un clima de consenso a nivel parlamentario en las Cortes Generales y afectaban a la modificación tanto de la Ley de Bases de Régimen Local como a la reforma de varias Leyes Orgánicas, como son las del Tribunal Constitucional, Régimen Electoral General, Seguridad Ciudadana, Derecho de Reunión y Derecho a la Educación.

En cualquier caso, algunas de las competencias asumibles vienen ya siendo en muchos casos ejercidas por algunos entes locales en base a la regla de las facultades complementarias del artículo 27, pero que son dispuestas en ocasiones por demandas de colectivos sociales; en otras, por pasividad del Estado o de las CCAA, pero a veces también por propio afán de protagonismo de autoridades locales y por el deseo de hacer cosas, etc., sin que ello haya hecho desaparecer la atención autonómica, de modo que en muchos casos se ha producido una superposición y concurrencia desordenada que ha creado no sólo una confusión entre el ciudadano usuario de servicios públicos, sino también una duplicidad innecesaria y multiplicadora del gasto público.

Por ello, frente a la asunción por vía de hecho de competencias autonómicas, debe propugnarse un replanteamiento serio, racional y conjunto

del grado de intervención en las materias concurrentes, con unos criterios ordenados y coordinados de los entes públicos.

En cualquier caso, es preciso tener la paciencia de asumir que ello no es fácil, máxime cuando, en el caso de España, la gran variedad y número de municipios (8.066) puede exigir otra toma de decisiones de reordenación del mapa municipal.

Pero quizás el factor más importante sea el de la convicción de que es posible y de que es conveniente. De nada valdrían proclamaciones doctrinales e incluso imposiciones jurídicas si los actores que concurren en la acción pública en búsqueda del interés general no asumen el hecho de que la sociedad demanda una actuación concertada.

En cualquier caso, queda en el margen de decisión de cada Comunidad Autónoma, a la cual corresponde apreciar la conveniencia e intensidad de hacer efectivo el principio de descentralización, sin que puedan ser forzadas a ello si no es mediante un ambiente de cultivo serio y ponderado que analice las relaciones de las entidades locales con las demás entidades públicas, de modo que, sin interferir en la decisión de cada Comunidad, se pondere de modo conjunto en lo posible todo lo relativo a ello, lo cual requiere un notable cambio en las actitudes y sensibilidades de las CCAA en relación con estos temas, para lo cual siguen siendo necesarios los Pactos Locales Autonómicos, para posibilitar que lo señalado se lleve a cabo con un mínimo de homogeneidad, si bien ha de ser cada Comunidad Autónoma la que defina el grado, intensidad y la articulación concreta de la descentralización.

Para ello, además de la potenciación de la Comisión Nacional de Administración Local o la conferencia sectorial específica, adquiere singular importancia un marco o foro que hasta ahora no ha sido apenas aprovechado, el Senado, el cual es Cámara no simplemente autonómica sino que, como dice el artículo 69 de la Constitución, es una Cámara de representación territorial, y entes territoriales son también las entidades locales, sin que la Comisión creada en esta Cámara el 20 de diciembre de 2000 haya tenido mucha virtualidad.

Así pues, sólo está pendiente el desarrollo de lo que incumbe a las Comunidades Autónomas, debiendo tenerse en cuenta, tal y como anteriormente apuntábamos, que a nivel de Estatutos de Autonomía, casi la totalidad de las nacionalidades y regiones recogen previsiones de actuación de sus competencias a través de municipios y otras entidades locales, previendo —aunque de modo poco sistemático— diversas fórmulas de descentralización territorial.

No obstante las previsiones estatutarias, lo cierto es que, en la práctica, escasas han sido las disposiciones normativas, aunque sea a nivel general, que hayan desarrollado estos preceptos contenidos en las Normas Institucionales Básicas Autonómicas.

Ha sido bastante recientemente cuando en diversas Comunidades Autónomas se ha procedido a iniciar unos estudios acerca de la posibilidad de realizar transferencias o delegaciones de funciones o también encomiendas de gestión a favor de las entidades locales. No obstante, los pasos han sido

muy tímidos y, en general, salvo unos procesos de negociación en las respectivas Federaciones de Municipios radicadas en su territorio, no se ha avanzado mucho, sin que en general la voluntad de llevar a efecto este proceso de descentralización tenga visos de ser pronto una realidad no puramente técnica.

La única excepción a lo señalado lo constituye la Comunidad Autónoma de Madrid, en la cual se ha aprobado la única —hasta el momento— norma específica en su Asamblea Regional, concretamente la Ley 3/2003, de 11 de marzo, y que sin duda ha de servir como referente a las demás Comunidades Autónomas para la legislatura actual (2003-2007). En definitiva, es necesaria la profundización del principio descentralizador y las CCAA, que tan reivindicativas son de ésta cuando se trata de competencias estatales, han de ser coherentes y proceder a transferir diversas materias en las CCLL.

Ello supone no sólo leyes, sino también, y ante todo, dos aspectos importantes: *a)* lealtad al sistema (doctrina alemana), lealtad hacia el sistema descentralizado hasta sus últimas consecuencias, y *b)* voluntad seria por racionalizar la Administración Pública y vertebrar mejor nuestro Estado.

Igual que un filósofo de la Educación se pregunta ¿puede un árbol vivir sin raíces?, podríamos preguntarnos si puede un país ser fuerte sin cuidar y desarrollar las células pequeñas de convivencia democrática que son los Ayuntamientos.

Una nación fuerte y dinámica requiere unos municipios fuertes y coordinados.

Éste es, sin duda, el gran reto para el futuro.