

Las relaciones intergubernamentales en España. La descentralización territorial en España. Anexo de normas

Sumario: I. LAS RELACIONES ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—1.1. Relaciones verticales.—1.1.1. Instrumentos multilaterales.—1.1.2. Instrumentos bilaterales.—1.2. Relaciones horizontales.—1.3. La Conferencia de Presidentes.—1.4. Valoración general.—II. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL ÁMBITO LOCAL.—2.1. Las relaciones con las Administraciones territoriales superiores en la legislación de régimen local.—2.1.1. Técnicas de cooperación.—2.1.2. Técnicas de coordinación.—2.2. La práctica: las Entidades Locales en el Senado y la F.E.M.P.—2.2.1. La Comisión de Entidades Locales del Senado.—2.2.2. La Federación Española de Municipios y Provincias (F.E.M.P.)—III. BIBLIOGRAFÍA.—3.1. Libros.—3.2. Artículos de Revistas, colaboraciones en obras colectivas, ponencias y documentos disponibles en Internet.—3.3. Enlaces web de utilidad.—IV. LA DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—4.1. La regulación constitucional del acceso a la autonomía.—4.2. La regulación constitucional de la distribución de competencias.—V. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL.—5.1. La regulación constitucional y la Ley de Bases de Régimen Local.—5.2. La práctica de la descentralización a las Entidades Locales.—5.3. Enlaces web de utilidad.—VI. ANEXO DE NORMAS.—6.1. Constitución Española: distribución de competencias.—6.2. Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid: distribución de competencias.—6.3. Ley de Bases del Régimen Local: competencias y servicios de las Entidades Locales.

I. LAS RELACIONES ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El objeto de esta exposición consiste en dar breve cuenta de cómo se organizan las relaciones entre diferentes niveles territoriales de gobierno en España. Hemos de destacar que estas relaciones se basan en una serie de principios que, si bien están sólo implícitos en la Constitución Española (C.E.) de 1978, han sido reconocidos como tales por la jurisprudencia del Tribunal

* Letrado de la Asamblea de Madrid.

Constitucional y la legislación, pudiendo servir de guía, a estos efectos, el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que rige los principios de las relaciones entre las Administraciones Públicas y establece, en consecuencia, una serie de deberes de auxilio, información y asistencia, de los que parte la regulación de los «instrumentos y procedimientos» que trataremos posteriormente:

«1. Las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán:

a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.

c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.

d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

2. A efectos de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado anterior, las Administraciones públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del ente al que se dirija la solicitud. Podrán también solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias.

3. La asistencia y cooperación requerida sólo podrá negarse cuando el ente del que se solicita no esté facultado para prestarla, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante.

4. La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local deberán colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos territoriales de competencias.

5. En las relaciones entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, el contenido del deber de colaboración se desarrollará a través de los instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones.

Cuando estas relaciones, en virtud del principio de cooperación, tengan como finalidad la toma de decisiones conjuntas que permitan, en aquellos asuntos que afecten a competencias compartidas o exijan articular una actividad común entre ambas Administraciones, una actividad más eficaz de los mismos, se ajustarán a los instrumentos y procedimientos de cooperación a que se refieren los artículos siguientes».

Dentro de los cauces que examinaremos a continuación, hemos de distinguir aquellos que responden a las relaciones de carácter *vertical*, que involucran al Estado y las Comunidades Autónomas (CC.AA.), de los que obedecen a las de carácter *horizontal*, sólo entre las CC.AA. A su vez, y a efectos

aclaratorios, en los instrumentos que hacen realidad las mismas se mezcla la actuación de las Administraciones implicadas conforme al principio de cooperación con el de coordinación; aunque no siempre es difícil trazar la separación entre ambos, es comúnmente admitido que mientras que el primero comporta una posición de relativa igualdad de los entes públicos que participan de él, el segundo implica una cierta supremacía de la Administración territorialmente superior, por lo general la del Estado.

Es ésta la clasificación que seguiremos para las relaciones intergubernamentales entre el Estado y las CC.AA.:

1.1. Relaciones verticales

La legislación prevé una serie importante de órganos mixtos y procedimientos comunes entre ambas instancias territoriales, distinguiéndose dos clases de instrumentos de relación dentro de esta clase de relaciones:

1.1.1. Instrumentos multilaterales

Son aquellos que implican al Estado con todas las Comunidades Autónomas, comprendiendo una serie de cauces que aparecieron de manera espontánea al inicio del proceso autonómico, para luego ir adquiriendo una progresiva articulación jurídica, si bien es cierto que han alcanzado un grado desigual de desarrollo y consolidación.

Así, la colaboración multilateral iniciada por la Ley del Proceso Autonómico (Ley 12/1983) fue sistematizada por la Ley 30/1992. En particular, debemos atender a la disposición general contenida en el artículo 5.1 de la misma, en la que se hace alusión también a los instrumentos bilaterales y únicamente a los de carácter orgánico, pero que puede servirnos como referencia general sobre la naturaleza y carácter de estas relaciones:

«La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral, de ámbito general o de ámbito sectorial, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos. A efectos de lo establecido en el presente capítulo, no tienen la naturaleza de órganos de cooperación aquellos órganos colegiados creados por la Administración General del Estado para el ejercicio de sus competencias en cuya composición se prevea que participen representantes de la Administración de las Comunidades Autónomas con la finalidad de consulta».

Estos instrumentos suponen un desarrollo de los principios de lealtad institucional y cooperación y coordinación entre Administraciones públicas, que, como decíamos al comienzo de esta exposición, aun no estando expre-

samente proclamados en la C.E., han sido consagrados en la jurisprudencia constitucional y progresivamente acogidos en la legislación básica y en los Estatutos de Autonomía. Al tiempo, como se desprende del precepto transcrito, es consustancial a los órganos que así se formen que las CC.AA. sean convocadas a ellos con una finalidad de toma de decisiones en las que las mismas participen, pues se consideran excluidos del carácter cooperativo todos aquellos que tengan una mera finalidad consultiva.

Podemos distinguir los siguientes subtipos de mecanismos multilaterales:

- **Orgánicos:** son aquellos foros de reunión donde se tratan los asuntos de interés común del Estado y las CC.AA. entre representantes de ambos niveles, con la finalidad de tratar cuantos problemas jurídicos y políticos conciernan a dichos asuntos, en especial en las áreas de acción política y administrativa que puedan dar lugar a actuaciones duplicadas o descoordinadas o que sean susceptibles de generar conflictos competenciales entre ambos.

Siguiendo la configuración legal de cada uno de estos órganos, podemos enumerar los siguientes:

— **Conferencias Sectoriales:** su régimen general, definición legal y normas de funcionamiento se recogen en el mismo artículo 5 de la Ley 30/1992, en sus apartados 3 a 8, que transcribimos a continuación:

«3. Los órganos de cooperación de composición multilateral y de ámbito sectorial que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, se denominan Conferencias Sectoriales. El régimen de cada Conferencia Sectorial es el establecido en el correspondiente acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno.

4. La convocatoria de la Conferencia se realizará por el Ministro o Ministros que tengan competencias sobre la materia que vaya a ser objeto de la Conferencia Sectorial. La convocatoria se hará con antelación suficiente y se acompañará del orden del día y, en su caso, de la documentación precisa para la preparación previa de la Conferencia.

5. Los acuerdos que se adopten en una Conferencia Sectorial se firmarán por el Ministro o Ministros competentes y por los titulares de los órganos de gobierno correspondientes de las Comunidades Autónomas. En su caso, estos acuerdos podrán formalizarse bajo la denominación de Convenio de Conferencia Sectorial.

6. Las Conferencias Sectoriales podrán acordar la creación de comisiones y grupos de trabajo para la preparación, estudio y desarrollo de cuestiones concretas propias del ámbito material de cada una de ellas.

7. Con la misma finalidad, y en ámbitos materiales específicos, la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas podrán constituir otros órganos de cooperación que reúnan a responsables de la materia.

8. Cuando la materia del ámbito sectorial de un órgano de cooperación de composición multilateral afecte o se refiera a competencias de las Entidades Locales, el pleno del mismo puede acordar que la asociación de éstas de ámbito estatal con mayor implantación sea invitada a asistir a sus reuniones, con carácter permanente o según el orden del día».

Serían tipos *sui generis* de Conferencias Sectoriales, por los temas que se tratan en ellas, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (C.A.R.C.E.) y el Consejo de Política Fiscal y Financiera (C.P.F.F.); ambos órganos han tenido una regulación propia y un peso específico quizá superior al de las Conferencias que se han ocupado de otras áreas, a la vez que un balance positivo en el ejercicio de las funciones que las leyes les han encomendado.

— Organizaciones personificadas de gestión y órganos mixtos participados: los más importantes son los Consorcios y las Sociedades públicas conjuntas. Para su tratamiento nos remitimos a los Convenios de colaboración, por recogerse en su seno lo propio de su régimen jurídico.

• **Funcionales**: suponen la formalización de acuerdos que, en muchas ocasiones, se adoptan en el seno de los órganos que reúnen al Estado y a las Comunidades Autónomas.

— Convenios de colaboración: su regulación, comprensiva de su ámbito objetivo, contenido mínimo, vigilancia e interpretación, tipología y posibilidad de una organización común personificada, figura en el artículo 6 de la Ley 30/1992. La reproducimos a continuación:

«1. La Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.

2. Los instrumentos de formalización de los convenios deberán especificar, cuando así proceda:

- a) Los órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.
- b) La competencia que ejerce cada Administración.
- c) Su financiación.
- d) Las actuaciones que se acuerden desarrollar para su cumplimiento.
- e) Necesidad o no de establecer una organización para su gestión.
- f) El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del convenio.

g) La extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.

3. Cuando se cree un órgano mixto de vigilancia y control, éste resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios de colaboración.

4. Cuando los convenios se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán Protocolos Generales.

5. Cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil. Los estatutos del consorcio determinarán los fines del mismo, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero.

Los órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos.

Para la gestión de los servicios que se le encomienden podrán utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones consorciadas».

A su vez, los efectos jurídicos de los Convenios, incluyendo los de Conferencia Sectorial y considerando la litigiosidad que puedan llegar a generar, son los que prevé el artículo 8 de la Ley:

«1. Los convenios de Conferencia sectorial y los convenios de colaboración en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes.

2. Los convenios de Conferencia sectorial y los convenios de colaboración celebrados obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa.

Tanto los convenios de Conferencia sectorial como los convenios de colaboración serán comunicados al Senado.

Ambos tipos de convenios deberán publicarse en el «Boletín Oficial del Estado» y en el 'Diario Oficial' de la Comunidad Autónoma respectiva.

3. Las cuestiones litigiosas que puedan surgir en su interpretación y cumplimiento, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 6.3, serán de conocimiento y competencia del Orden Jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo y, en su caso, de la competencia del Tribunal Constitucional».

— Planes y programas conjuntos: finalizamos este apartado con la exposición del artículo 7 de la Ley 30/1992, que trata de este instrumento, trasunto de las *tareas comunes* que se incorporaron al sistema federal alemán con ocasión de la reforma de la Ley Fundamental de Bonn de 1969. Se regula su definición, contenido y eficacia, además de su interrelación con otros posibles mecanismos ya analizados con anterioridad:

«1. La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden acordar la realización de planes y programas conjuntos de actuación para el logro de objetivos comunes en materias en las que ostenten competencias concurrentes.

2. Dentro del respectivo ámbito sectorial, corresponde a las Conferencias Sectoriales la iniciativa para acordar la realización de planes o programas conjuntos, la aprobación de su contenido, así como el seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica.

3. El acuerdo aprobatorio de planes o programas conjuntos debe especificar, según su naturaleza, los siguientes elementos de su contenido:

Los objetivos de interés común a cumplir.

Las actuaciones a desarrollar por cada Administración.

Las aportaciones de medios personales y materiales de cada Administración.

Los compromisos de aportación de recursos financieros.

La duración, así como los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación.

4. El acuerdo aprobatorio de un plan o programa conjunto, que tendrá eficacia vinculante para la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas participantes que lo suscriban, puede ser completado mediante convenios de colaboración con cada una de ellas que concreten aquellos extremos que deban ser especificados de forma bilateral.

5. Los acuerdos aprobatorios de planes o programas conjuntos son objeto de publicación oficial».

1.1.2. Instrumentos bilaterales

En el desarrollo del Estado autonómico ha predominado el recurso a las relaciones bilaterales, muchas veces no formalizadas, sobre las multilaterales; de hecho, buena parte de los instrumentos multilaterales cuyo régimen jurídico hemos repasado —en especial, los de tipo funcional y las que hemos llamado «organizaciones personificadas de gestión»— han conocido una fisonomía bilateral, al ser de uso preferente entre el Estado y una Comunidad Autónoma, pues ha sido ésta la dinámica natural asumida en el curso del proceso de descentralización política propio del Estado autonómico. La doctrina ha destacado que muchas veces se opera con una combinación de multilateralidad material y bilateralidad formal, esto es: se adopta un acuerdo general entre todos los entes territoriales y luego se *bilateraliza* o se particulariza para cada Comunidad Autónoma en un campo material o competencial o en un ámbito de actuación concreto; o a la inversa, se generaliza un acuerdo de vocación inicialmente bilateral.

Más allá de todo lo anterior, un instrumento típico de colaboración ha venido dado por las Comisiones Bilaterales de Cooperación, muy importantes en el proceso de traspaso y de transferencias competenciales como lugar de diálogo entre el Estado y cada Comunidad Autónoma. Las mismas cuentan, además de con una progresiva recepción en los Estatutos de Autonomía y una misión preventiva de evitar la interposición de recursos de inconstitucionalidad o de conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional, o bien de facilitar su retirada, provocando la extinción del correspondiente proceso ante el mismo, con un régimen general en el artículo 5.2 de la ya citada Ley 30/1992, que transcribimos:

«Los órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnan a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma, se denominan Comisiones Bilaterales de Co-

operación. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen».

Si estas Comisiones tienen un alcance material general, también existen órganos de cooperación bilaterales de carácter sectorial, que trasladan a este tipo de relación el esquema multilateral de las Conferencias sectoriales, en razón de que traten determinadas competencias autonómicas.

1.2. Relaciones horizontales

La tendencia hacia la bilateralidad en las relaciones del Estado con las CC.AA. ha dado lugar a que las que se establecen entre las propias CC.AA., sin intervención del Estado, sean muy débiles y muy poco frecuentes, pues las de carácter bilateral, al menos las reguladas en los términos que hemos consignado, son necesariamente verticales. Distinto es que existan relaciones horizontales y bilaterales no formalizadas o de alcance meramente político, para cuestiones de interés conjunto que puedan incumbir a dos o más CC.AA. —nunca todas— en todo tipo de materias o áreas de actuación; pero sin la repercusión, la eficacia jurídica y el peso financiero que comporta la presencia de la Administración General del Estado.

Como puede observarse de la regulación transcrita, no existen órganos que podrían darse hipotéticamente, como las Conferencias sectoriales horizontales. Pero, sobre todo, un motivo esencial que ha disuadido del aprovechamiento de este tipo de vínculos formalizados, según coincide en señalar la doctrina, ha sido el estricto régimen del artículo 145 de la C.E., con unos requisitos que, sin impedirlos, condicionan extraordinariamente la celebración, tramitación y formalización de los Convenios entre CC.AA. sin intervención de la Administración del Estado, pero con una participación de los órganos constitucionales, señaladamente las Cortes Generales, que deben autorizar o a las que han de comunicarse aquellos, previa su ratificación por las Asambleas Legislativas de las CC.AA. que concluyen el respectivo Convenio o Acuerdo:

- «1. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas.*
- 2. Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales».*

Esta regulación ha provocado, como hemos ya subrayado, que las CC.AA. acudan a vías informales de relación, Protocolos de actuación conjunta, instrumentos no formalizados, Convenios de colaboración transfronteriza... que presentan la desventaja de tener un nivel muy inferior de publicidad.

1.3. La Conferencia de Presidentes

Durante la pasada Legislatura, se puso en marcha un foro que reúne al Presidente del Gobierno, a convocatoria de éste, con los Presidentes de las 17 CC.AA. y 2 Ciudades con Estatuto de Autonomía. Surge a imitación de la Conferencia de Ministros-Presidentes del sistema federal alemán, si bien con la diferencia de que la experiencia española no contempla la formación *horizontal* de la Conferencia, esto es, aquélla que está integrada sólo por los Presidentes de las CC.AA., sin la presencia del Presidente del Gobierno.

La doctrina española más reciente ha prestado atención a esta realidad institucional, que no es un órgano colegiado llamado a adoptar decisiones jurídicamente vinculantes, sino un lugar de encuentro político al más alto nivel donde se pueden buscar acuerdos que luego se desarrollen normativamente, sobre los temas de interés común o en los que las CC.AA. tengan bien competencias propias o compartidas con el Estado, bien un interés o una capacidad de participación que haga interesante o necesaria su presencia e interlocución con el Estado. De ahí que, frente a los cauces intergubernamentales que hemos analizado anteriormente, de índole eminentemente técnica, la Conferencia de Presidentes tenga una naturaleza política clara, dada la autoridad de que están los mismos investidos.

La Conferencia podría, así, propulsar las relaciones multilaterales y llenar los vacíos dejados por las Conferencias Sectoriales y demás órganos mixtos de rango ministerial, alcanzando consensos del máximo nivel por encima de la adscripción política de los respectivos Presidentes, por lo que, al menos en teoría, puede conformarse como un poderoso medio tanto de negociación como de integración territorial, así como de resolución de eventuales conflictos por vías distintas a los procesos jurisdiccionales.

Doctrinalmente se han discutido los más variados aspectos de la Conferencia, pero siempre desde el plano teórico, pues en España está todavía muy lejos de alcanzar el alto nivel de institucionalización que ha conseguido en Alemania después de más de 50 años de andadura, dada la falta de regularidad de sus reuniones, las cuales han venido precedidas de otras de carácter preparatorio, y el que las mismas han respondido más a la iniciativa del Presidente del Gobierno que a una periodicidad preestablecida. Se ha destacado su informalidad y flexibilidad, frente a las propuestas de dotar a la Conferencia de una regulación que podría atribuirle una indeseada rigidez, si bien se ha apuntado también que un régimen jurídico mínimo abordaría su composición, organización, funcionamiento, funciones y cuestiones de procedimiento, sin que esta regulación tenga por qué ser exhaustiva, pues lo esencial es que sirva de cauce de consenso y para el concierto de voluntades políticas.

Hasta la fecha, la Conferencia de Presidentes se ha reunido en tres ocasiones en el Palacio del Senado, la Cámara de representación territorial; la cual está pendiente de su reforma, según consideración prácticamente unánime, siendo este aspecto algo que, también a tenor de las observaciones de la doctrina, debería discurrir con independencia del propio devenir de la Conferencia. A

continuación reproducimos la información de la página del Ministerio de Administraciones Públicas sobre el balance de la Conferencia hasta la fecha¹:

«La Conferencia de Presidentes es el órgano de máximo nivel político de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y ocupa la cúspide del conjunto de órganos de cooperación multilateral. Está formada por el Presidente del Gobierno, que la preside, y por los Presidentes de las diecisiete Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Este órgano de cooperación es habitual en los Estados políticamente descentralizados. Si se observa la experiencia comparada, estas reuniones de máximo nivel político se celebran también en países como Alemania, Austria, Suiza, Italia y Canadá, y en las últimas décadas han cobrado una gran importancia como órgano de impulso en el desarrollo del llamado federalismo cooperativo, fundamentalmente en Alemania y Austria.

En casi todos estos países la Conferencia de Presidentes se ha institucionalizado, bien mediante acuerdos que regulan aspectos relativos al funcionamiento y contenidos de las reuniones (caso de Suiza e Italia), o bien mediante el reconocimiento de una práctica política tan habitual, que es inherente ya al propio funcionamiento cooperativo del Estado (Alemania, Austria o Canadá).

En España, la creación de la Conferencia de Presidentes ha sido la iniciativa más importante de los últimos años, tanto política como institucional, para desarrollar la cooperación. Fue anunciada por el Presidente del Gobierno en el debate de investidura y constituida el 28 de octubre de 2004. Dada la naturaleza y el nivel político de la Conferencia, su ámbito de actuación es abierto y tiene por finalidad debatir y adoptar acuerdos sobre asuntos de especial relevancia para el sistema autonómico. Su funcionamiento es flexible y sus decisiones se basan en el principio del acuerdo de los miembros.

La Conferencia de Presidentes ha celebrado reuniones los días 28 de octubre de 2004, 10 de septiembre de 2005 y 11 de enero de 2007.

- **Resultados de la primera Conferencia de Presidentes (28 de octubre de 2004):** institucionalización de la Conferencia, desarrollo de la participación de las CCAA en los Asuntos Comunitarios Europeos, análisis de la financiación de la asistencia sanitaria.

- **Resultados de la segunda Conferencia de Presidentes (10 de septiembre de 2005):** acuerdo Estado-Comunidades Autónomas sobre financiación sanitaria. La aportación total del Gobierno se fijó inicialmente en 3.042,4 millones de euros para 2006 y en 3.142,4 millones de euros para 2007.

- **Resultados de la tercera Conferencia de Presidentes (11 de enero de 2007):** adopción de un Documento conjunto sobre Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación (I+D+i), acuerdo para la creación de las Conferencias Sectoriales del Agua y de Inmigración, creación de un Grupo de Trabajo para la Elaboración de un Reglamento de la Conferencia de Presidentes».

¹ http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/Cooperacion_Autonomica/Coop_Multilateral/Conf_Presidentes.html

1.4. Valoración general

Más allá de la sólida base teórica y de la regulación sistemática con que cuentan las relaciones intergubernamentales e interadministrativas en España, por parte de los autores que las han estudiado se ha subrayado una serie de aspectos de su realidad que conviene destacar, sin demérito del importante papel que dichas relaciones están llamadas a representar. Recogemos aquí algunas de esas observaciones, que añadimos a las ya apuntadas antes:

- La ausencia de una regulación específica de dichas relaciones, pues la misma aparece encuadrada como una parte más de la Ley 30/1992, de alcance mucho más amplio en el Derecho público español; todo ello ante la falta de reconocimiento constitucional expreso, aunque sí implícito, de los principios de lealtad institucional, cooperación y coordinación.

- Los Convenios de colaboración *verticales* se han basado en modelos tipo que luego se han reproducido para todas las CC.AA. con las mismas cláusulas, con escasa originalidad. Los Convenios y los planes y programas conjuntos suelen ser expresión del *spending power* del Estado, lo que ha incidido en que las relaciones *horizontales* se hayan difuminado.

- En general, no se ha aprovechado suficientemente la experiencia positiva de la C.A.R.C.E. y del C.P.F.F., en especial de la primera, que ha impulsado la participación de las CC.AA. en la adopción de decisiones concernientes a la implicación de España en el proceso de integración europea, de forma que algunas Conferencias Sectoriales han funcionado de manera más fluida y se han reunido con más frecuencia que otras, siempre a resultas de la iniciativa del Estado y dependiendo de las circunstancias políticas de cada momento.

II. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL ÁMBITO LOCAL

2.1. Las relaciones con las Administraciones territoriales superiores en la legislación de régimen local

Una vez estudiadas las relaciones entre el Estado y las CC.AA., en este apartado haremos una apretada síntesis de la regulación de las que vinculan a dichas Administraciones públicas con las Entidades Locales (EE.LL.), que en España no son sólo los Municipios como entidad territorial básica, sino también las Provincias, reflejo de la división primigenia del territorio español y de la propia planta de la Administración del Estado; además de un sinnúmero de Entes Locales inframunicipales y supramunicipales, como las comarcas, las áreas metropolitanas, etc.

En España, éstas tienen asegurada la autonomía para la gestión de sus intereses (arts. 137 y 140-142 de la C.E.), la cual, tal como la ha consagrado la

jurisprudencia del Tribunal Constitucional mediante su garantía institucional y la recepción del principio de autonomía-participación, se proyecta en la legislación general y sectorial. Aquí nos fijaremos en la primera, constituida, esencialmente, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (L.B.R.L.), norma que es desarrollada por otras Leyes estatales y autonómicas y complementada por los Estatutos de Autonomía en cuanto los mismos se ocupan de esta materia. A la L.B.R.L. se remite el artículo 9 de la Ley 30/1992, que dispone lo siguiente:

«Las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades que integran la Administración Local, se regirán por la legislación básica en materia de Régimen Local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el presente Título».

Por lo demás, la L.B.R.L. contiene algunas normas-principio de alcance general que conviene tener en cuenta a título introductorio, y que en algún caso son similares a las que veíamos para las relaciones entre el Estado y las CC.AA. o bien establecen deberes que exigen su mutuo cumplimiento:

«Artículo 10.

1. *La Administración local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.*

2. *Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.*

3. *Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales».*

«Artículo 55.

Para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:

a) *Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.*

b) *Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.*

c) *Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.*

d) *Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas».*

«Artículo 56.

1. Las entidades locales tienen el deber de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los plazos y forma que reglamentariamente se determinen, copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas. Los Presidentes y, de forma inmediata los Secretarios de las Corporaciones serán responsables del cumplimiento de este deber.

2. En todo caso, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas estarán facultadas, con el fin de comprobar la efectividad, en su aplicación y, respectivamente, de la legislación estatal y la autonómica, para recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, pudiendo solicitar incluso la exhibición de expedientes y la emisión de informes.

3. La Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas deberán facilitar el acceso de los representantes legales de las entidades locales a los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afecten directamente».

Partiendo de esto y para su estudio, dividiremos las técnicas relacionales de la Administración Local con la del Estado y las CC.AA. siguiendo una clasificación convencional, sin que entremos, por razones de espacio que llevarían esta exposición a una extensión excesiva, en las técnicas de control. Éstas se traducen en mecanismos de suspensión, sustitución o incluso disolución de la Entidad Local o de su actividad, así como en vías impugnatorias y conflictuales ante los órganos jurisdiccionales, lo que, lógicamente, existe también en las relaciones entre el Estado y las CC.AA., si bien no hemos tratado este aspecto de las mismas por su complejidad.

Las dos clases de técnicas, conforme a los principios que hemos apuntado, serían las siguientes:

2.1.1. Técnicas de cooperación

Tras enunciar cada una de las técnicas, nos limitaremos a hacer una sucinta descripción de las mismas, así como a consignar el precepto de la L.B.R.L. que la regula y a transcribirlo:

— Consortios locales y convenios interadministrativos: artículos 57 y 87 de la L.B.R.L., además del artículo 6.5 de la Ley 30/1992, que, como hemos señalado con anterioridad, contiene la regulación general de los consorcios como organizaciones personificadas de gestión, dentro de la propia de los convenios de colaboración; ello se traslada aquí para las EE.LL.:

«Artículo 57.

La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.

De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información».

«Artículo 87.

1. *Las entidades locales pueden constituir consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas.*

2. *Los consorcios podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos locales, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las entidades locales españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia».*

— Órganos de colaboración: se trata de la trasposición, a este ámbito de las que llamábamos técnicas o instrumentos orgánicos, regulándose aquí en el artículo 58 de la L.B.R.L.

«Artículo 58.

1. *Las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las entidades locales. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial.*

Para asegurar la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local en materia de inversiones y de prestación de servicios, el Gobierno podrá crear en cada Comunidad Autónoma una Comisión Territorial de Administración local. Reglamentariamente, se establecerá la composición, organización y funcionamiento de la Comisión.

2. *Tanto la Administración del Estado como las de las Comunidades Autónomas podrán participar en los respectivos órganos de colaboración establecidos por cada una de ellas.*

En todo caso, las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados.

La participación de los municipios en la formación de los planes generales de obras públicas que les afecten se realizará en todo caso de conformidad con lo que disponga la correspondiente legislación sectorial. Asimismo, en la determinación de usos y en la adopción de resoluciones por parte de otras Administraciones públicas en materia de concesiones o autorizaciones relativa al dominio público de su competencia, será requisito indispensable para su aprobación el informe previo de los municipios en cuyo territorio se encuentre dicho dominio público, de acuerdo con lo establecido en los artículos 82 y 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

2.1.2. Técnicas de coordinación

Al igual que en las anteriores, citaremos aquí y reproduciremos cada precepto legal:

— **Planificación sectorial:** es la forma de coordinación más habitual y menos invasiva de las competencias de las EE.LL., recogida en el artículo 59 de la L.B.R.L.

«Artículo 59.

1. *A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate, las Leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias.*

La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. En la tramitación de los mismos se observará lo dispuesto en el número 2 del artículo anterior.

Las Entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior.

2. *En todo caso, la ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas».*

— **Procedimientos conjuntos o mixtos:** suponen la forma más intensa de coordinación de las EE.LL. con las Administraciones públicas territoriales superiores, regulándose en el artículo 62 de la L.B.R.L. bajo la vigencia de los principios de subsidiariedad y de *ultima ratio*:

«Artículo 62.

En aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, las leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final.

En ningún caso estas técnicas podrán afectar a la potestad de autoorganización de los servicios que corresponde a la entidad local».

2.2. La práctica: las Entidades Locales en el Senado y la F.E.M.P.

Al igual que decíamos en las relaciones entre el Estado y las CC.AA., en el ámbito de las Administraciones Locales nuestra exposición no quedaría

completa si no hiciésemos alguna mención a la realidad de su papel en el conjunto del sistema político y administrativo español.

Sin perjuicio de remitirnos a la parte de este documento relativa a la descentralización a estos Entes y a la financiación de la gestión de sus competencias y de los servicios que han de prestar, aquí nos referiremos a dos importantes mecanismos de relación de los EE.LL. con otras instancias territoriales que se desarrollan al margen de la legislación de régimen local, pero que han adquirido tanta o más importancia que los que hemos tratado.

2.2.1. *La Comisión de Entidades Locales del Senado*

Se trata de una Comisión parlamentaria constituida en la Cámara de representación territorial, creada en el año 2000 como Permanente no Legislativa y ya como Legislativa a partir de la reforma del Reglamento del Senado de 2004, continuando desde la Legislatura recién iniciada con tal carácter.

En la misma se tratan todos los asuntos concernientes a las Entidades Locales, esto es, las iniciativas parlamentarias, legislativas o no, que se tramiten en el Senado y que tengan por objeto la Administración Local: proyectos y proposiciones de ley, solicitudes de comparecencia, etc. Se ha ido constituyendo como un foro privilegiado de interrelación entre las Cortes Generales y las Entidades Locales, tanto por la habitual presencia en ella de representantes del mundo local y de los Ministros del Gobierno en lo que, dentro de sus competencias, incumbe al mismo, como por la realidad fáctica de que buena parte de los Senadores que integran esta Comisión reúnen, a la vez, la condición de Alcaldes, Concejales o Diputados provinciales en sus respectivas Corporaciones Locales, de manera que pueden defender los intereses de dichas Entidades en el Senado directamente y sin intermediación alguna.

En sus ocho años de actividad han tenido particular importancia las tareas de estudio que ha desempeñado esta Comisión: en la VII Legislatura (2000-2004), mediante la tramitación del «Informe sobre Grandes Ciudades y Áreas de Influencia Urbana», con la aprobación de un Dictamen que tuvo gran influencia en la modificación de la L.B.R.L. para regular un nuevo tipo de régimen jurídico de los municipios de gran población; y en la VIII Legislatura (2004-2008) con la constitución de una Ponencia de estudio de la financiación local, cuya actividad concluyó con la aprobación del correspondiente Informe por la Comisión y por el Pleno de la Cámara.

2.2.2. *La Federación Española de Municipios y Provincias (F.E.M.P.)*

Se trata de una asociación de base privada, representativa de las EE.LL., que encarna una forma de cooperación cualificada como grupo de interés que ha desarrollado una importante labor de defensa y promoción de los intereses de dichas Entidades sobre la base de la libertad asociativa que les

atribuye el artículo 10 de la Carta Europea de Autonomía Local. A continuación reproducimos algunos extractos de la información que sobre la F.E.M.P. puede encontrarse en su página web, sobre su definición, objetivos, estructura, relaciones institucionales y otras cuestiones relevantes:

«La Federación Española de Municipios y Provincias (F.E.M.P.) es una Asociación de Entidades Locales que agrupa Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares, en total, 7.286 Entidades.

Esta Federación quedó constituida al amparo de lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y fue declarada como Asociación de Utilidad Pública mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de junio de 1985.

La F.E.M.P. es la Sección Española del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (C.M.R.E.), y sede oficial de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (O.I.C.I.)».

«Los fines fundacionales y estatutarios de la F.E.M.P. son los siguientes:

El fomento y la defensa de la autonomía de las Entidades Locales.

La representación y defensa de los intereses generales de las Entidades Locales ante otras Administraciones Públicas.

La prestación de toda clase de servicios a las Entidades Locales.

El desarrollo y consolidación del espíritu europeo en el ámbito local, basado en la autonomía y solidaridad entre todas las Entidades Locales.

La promoción y favorecimiento de las relaciones de amistad y cooperación con las Entidades Locales y sus organizaciones en el ámbito internacional, especialmente el europeo, el iberoamericano y el árabe.

La gestión de programas del Gobierno destinados al ámbito local».

«Para dar cumplimiento a sus objetivos y fines fundacionales, la Federación Española de Municipios y Provincias, entre otras responsabilidades, establecerá las estructuras orgánicas pertinentes y constituirá servicios de asesoramiento y asistencia para sus miembros.

Estas obligaciones se traducen en el establecimiento de una estructura en la que se contemplan los siguientes Órganos Rectores: Asamblea General, Consejo Federal, Comisión Ejecutiva, Consejo Territorial y Presidente», a los que se unirían las Comisiones Sectoriales.

La F.E.M.P. cuenta con unos Estatutos propios y un Reglamento de Régimen Interior, como principales normas rectoras, y mantiene lazos de relación con Federaciones de Entidades Locales de ámbito regional o autonómico, firmando a tal efecto con cada una de ellas un protocolo. En la actualidad, las Federaciones con que se ha suscrito dicho protocolo son las siguientes: Federación Andaluza de Municipios y Provincias; Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias; Federación Asturiana de Concejos; Federación de Entidades Locales de las Islas Baleares; Federación Canaria de Municipios; Federación de Municipios de Cantabria; Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León; Federación de Municipios y

Provincias de Castilla-La Mancha; Federación de Municipios de Cataluña; Federación de Municipios y Provincias de Extremadura; Federación Gallega de Municipios y Provincias; Federación de Municipios de Madrid; Federación de Municipios de la Región de Murcia; Federación Navarra de Municipios y Concejos; Federación Riojana de Municipios; Federación Valenciana de Municipios y Provincias. La F.E.M.P. mantiene también relaciones con la Asociación de Municipios Vascos-EUDEL.

Transcribimos algún apartado más de la página web de la F.E.M.P.:

«La F.E.M.P., como Sección Española del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (C.M.R.E.) impulsa y mantiene importantes vínculos internacionales con otras asociaciones de intereses similares, y fomenta y apoya los procesos de hermanamiento entre municipios españoles y extranjeros.

Además de los convenios internacionales, la F.E.M.P. ha suscrito numerosos acuerdos y convenios de carácter nacional con entidades e instituciones españolas».

Para finalizar, reproducimos la parte relativa a las Áreas de Gestión de la F.E.M.P., remitiéndonos en lo demás a su página web.

«Para llevar adelante su labor diaria, la F.E.M.P. cuenta con una serie de equipos de trabajo organizados en Áreas de Gestión (anteriormente conocidas como Comisiones de Trabajo) clasificadas en tres ámbitos materiales en función del perfil del contenido de cada una de ellas: en primer lugar, Gobierno Local y Función Pública, integrado por aquellas áreas temáticas que, por su carácter intersectorial, contribuyen el buen funcionamiento y organización de nuestras Corporaciones Locales; en segundo término, los Servicios Locales que agrupa, ordenados por categorías, las áreas de gestión relacionadas con los servicios públicos municipales, pilar fundamental de la actividad local; y, por último, las relaciones interlocales que comprende las materias vinculadas a las relaciones interadministrativas surgidas entre las diversas Corporaciones Locales, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

En el marco de estas Áreas se elaboran estudios y propuestas sobre las materias que competen a las Corporaciones Locales».

III. BIBLIOGRAFÍA

3.1. Libros

BOCANEGRA SIERRA y HUERGO LORA, *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005 (con recensiones de REVIRIEGO PICÓN, *Teoría y realidad constitucional*, 16, 2.º semestre 2005, pp. 530-536; y CALONGE VELÁZQUEZ, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 76, enero-abril 2006, pp. 313-318).

GARCÍA MORALES, MONTILLA MARTOS y ARBÓS MARÍN, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, C.E.P.C., Madrid, 2006.

3.2. Artículos de Revistas, colaboraciones en obras colectivas, ponencias y documentos disponibles en Internet

AJA FERNÁNDEZ y GARCÍA MORALES, «Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas», en el *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2001; puede descargarse en el enlace web:

http://www.pcb.ub.es/idp/docs/ccaa/estudis/monog00_aja.pdf

AJA FERNÁNDEZ y GARCÍA MORALES, «La Conferencia de Presidentes del Estado Autonómico», en el *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2006; puede descargarse en el enlace web:

http://www.pcb.ub.es/idp/cat/10_iccaa/2005/conferenciapresidentes.pdf

CÁMARA VILLAR, «La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado Autonómico: problemas y perspectivas», en GARCÍA HERRERA y VIDAL BELTRÁN (coord.), *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, vol. 1, Colex-Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005, pp. 117-134.

GARCÍA MORALES, «Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes», ponencia impartida con motivo de la celebración de la Jornada sobre *La reforma de la estructura territorial del Estado*, coorganizada por la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, el día 5 de mayo de 2006, en el Palacio de la Aljafería, sede de las Cortes de Aragón; y debate sobre la ponencia, en los siguientes enlaces:

http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/stories/territorial/ponencia_relaciones_intergubernamentales.doc

http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/stories/territorial/debate_relaciones_intergubernamentales.doc

REVIRIEGO PICÓN, «El Senado y la Conferencia de Presidentes», en RUIZ-RICO RUIZ (coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía: actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 831-848.

3.3. Enlaces web de utilidad

<http://www.senado.es>

<http://www.map.es>, en especial lo relativo a los Informes sobre cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y el apartado dedicado a la Conferencia de Presidentes:

http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/Cooperacion_Autonomica/Coop_Multilateral

<http://www.femp.es>

<http://www.pcb.ub.es/idp/>, en especial los Informes de Comunidades Autónomas desde el año 2004, así como el apartado dedicado a la Conferencia de Presidentes y sus modelos de Derecho comparado:

http://www.pcb.ub.es/idp/esp/4_e_biblioteca/ccaa.htm

IV. LA DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En este apartado haremos una breve explicación del sistema de descentralización política en España, que ha dado lugar a lo que se conoce como *Estado de las autonomías*, una categoría original en el Derecho comparado que no se corresponde exactamente con el regionalismo clásico y que incluso llega a asumir no los principios, pero sí algunas de las técnicas funcionales de los sistemas federales. Por la prolijidad del tema este texto será necesariamente breve, limitándonos a exponer sumariamente las características más importantes del reparto de competencias entre los diferentes niveles territoriales.

4.1. La regulación constitucional del acceso a la autonomía

La Constitución Española consagra, en su artículo 137 la distribución territorial del poder dentro del Estado español señalando que «*El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyan, gozando todas estas entidades de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*». En los preceptos siguientes esta distribución del poder se articula de manera muy diferente para las Entidades Locales (en adelante, EE.LL., los Municipios y Provincias), a las que se reconoce autonomía (arts. 140 y 141) y las Comunidades Autónomas (CC.AA.), a las que se reconoce autogobierno (arts. 143 y 151).

Además, el marco autonómico establecido en la C.E. era muy amplio desde diversos puntos de vista: por un lado, no era preceptivo que todo el territorio se dividiese en CC.AA., como al final resultó, ya que el precepto constitucional se refería a «las que se constituyan».

El nivel competencial de las CC.AA. sería diferente en función del proceso de acceso a la autonomía que siguieran. Con carácter general existían dos procedimientos:

- El más complicado era el que suponía la asunción de mayor nivel competencial y se regulaba en el artículo 151 de la C.E. Estaba pensado para las denominadas «Comunidades históricas», esto es, aquellas regiones que habían solicitado o reclamado en etapas anteriores un grado de autonomía respecto del Estado; esta circunstancia concurría en Cataluña, País Vasco y Galicia, si

bien también accedió a la autonomía por la vía del artículo 151 Andalucía, al seguir el procedimiento previsto en este precepto.

- El resto de CC.AA. accedería a la autonomía por el procedimiento más simplificado del artículo 143, con la excepción de la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad de Madrid.

4.2. La regulación constitucional de la distribución de competencias

La C.E. regula la distribución de competencias entre Estado y CC.AA. en sus artículos 148, 149 y 150.

- Así, prevé que las competencias del artículo 148 puedan ser asumidas por las CC.AA. que así lo decidan a través de sus Estatutos de Autonomía: no se trata de competencias de obligatoria asunción por las CC.AA. sino de posible asunción, por lo que, en caso de que las mismas no se hubieran regulado en los Estatutos de Autonomía, habrían continuado siendo competencias del Estado.

En la práctica, todos los Estatutos de Autonomía recogieron estas competencias y, en sus sucesivas reformas, una cantidad tal de las mismas en un nivel que les ha llevado a superar con mucho el listado del artículo 148 de la C.E., pasando por tanto a ser de titularidad autonómica la responsabilidad sobre una cantidad de materias que antes eran competencia estatal.

- El artículo 149.1 regula las competencias exclusivas del Estado, si bien distinguiendo entre unas competencias íntegras, en función de las potestades que se ejercen sobre las diferentes materias que se comprenden en el extenso listado contenido en el precepto —legislativa, reglamentaria y de ejecución— y unas competencias compartidas, es decir, en las que el Estado se reserva de forma exclusiva la legislación sobre las bases, dejando a las CC.AA. la asunción de competencias sobre el desarrollo legislativo o reglamentario o su ejecución. A estos dos grandes tipos ha añadido la doctrina la categoría de las competencias concurrentes, esto es, aquéllas en las que más de un nivel territorial —Estado, Comunidad Autónoma o incluso los EE.LL.— pueden asumir competencias de la misma naturaleza sobre una materia determinada.

Las CC.AA. que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 de la C.E. podían entrar directamente en la asunción de competencias de las reguladas en el artículo 149, mientras que el resto debía esperar cinco años para la ampliación de su techo competencial, que hasta entonces estaría enmarcado en los términos previstos en el artículo 148. Hoy hemos de considerar esta circunstancia como algo histórico, ya que, como hemos señalado con anterioridad, durante los casi 30 años de vigencia de la C.E. todas las CC.AA. han llegado a su techo competencial, no sólo por la asunción de las competencias establecidas por la aplicación combinada de los artículos 148 y 149, sino tam-

bién como consecuencia del tercer mecanismo de atribución de competencias del Estado (art. 150 de la C.E.), que trataremos posteriormente.

En este sentido, a las reformas estatutarias realizadas en 1994-1996 y 1998-1999, a consecuencia de los Pactos Autonómicos alcanzados respectivamente en 1992 y 1997 por los dos principales partidos españoles de implantación en todo el territorio, cabe añadir el más reciente proceso de revisión de los Estatutos iniciado en 2004 y pendiente hoy de conclusión, en el que el principio dispositivo, esto es, la libertad de cada Comunidad de dotarse del nivel de autogobierno que estime necesario y/u oportuno en cada momento, ha encontrado un muy amplio juego en proposiciones de reforma ciertamente ambiciosas, pero con el problema de que algunas de ellas, tras ser aprobadas como Leyes Orgánicas por las Cortes Generales (arts. 81.1, 147.3 y 152.2 de la C.E.) han sido objeto de diversos recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (T.C.), la mayoría pendientes aún de resolución.

En síntesis, en la comprensión del sistema de asunción de competencias por las CC.AA. es esencial, en primer lugar, tener en cuenta los límites constitucionales, que el T.C. ha hecho valer mediante la paulatina construcción de un vasto e importantísimo cuerpo de jurisprudencia que, a la postre, resulta vital para la correcta interpretación de las normas aplicables y para el funcionamiento mismo del sistema. Es el T.C. el que ha ido fijando los límites de actuación del Estado y de las CC.AA.: si la competencia sobre una materia es autonómica, el Estado no puede incidir sobre la misma, so pena de inconstitucionalidad, incluso en las competencias compartidas, mientras que, en correspondencia con lo anterior, sobre las materias que son competencia exclusiva del Estado no pueden incidir las CC.AA.

Como corolario del sistema de distribución competencial, es preciso acudir al artículo 149.3 de la C.E., en el que se consagran las reglas generales de atribución al Estado o a las CC.AA., a la vez que los principios de prevalencia y supletoriedad del Derecho estatal:

«Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas».

Junto con la vigencia de estos principios constitucionales y el importante papel que ha ido desempeñando el T.C., podemos concluir, según lo ya mencionado, que los Estatutos de Autonomía se configuran como piezas fundamentales del sistema, pues son el instrumento en virtud del cual cada Comunidad asume sus respectivas competencias, haciéndolas de este modo excluyentes. Por una parte, los Estatutos se encuentran sometidos a la Constitución;

por otra, aparecen situados como norma de cabecera que rige como parámetro de todas las demás de cada Comunidad Autónoma y de canon de constitucionalidad en las controversias competenciales, ya que pertenecen a un estrato normativo intermedio que se ha dado en denominar, por la doctrina y por el propio Tribunal Constitucional, *bloque de la constitucionalidad*, en el que también se integra la legislación básica y la derivada del artículo 150 de la C.E., que tratamos a renglón seguido.

- Finalmente, el artículo 150 de la C.E., en su ap. 2, prevé la posibilidad de que el Estado, mediante Ley Orgánica, pueda transferir o delegar a las CC.AA. «*facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación*». Es un mecanismo de atribución extraestatutaria de competencias, que se ha empleado puntualmente para ceder competencias sobre una materia determinada a una o a varias CC.AA.

Además, el propio artículo 150 contiene, en sus aps. 1 y 3, la regulación de tipos de Leyes de utilización mucho menos frecuente, como cláusulas de cierre del sistema a la vez que de control por parte del Estado: las Leyes-marco y las Leyes de armonización.

El proceso autonómico ha sido fundamental en el avance de España en esta etapa democrática. Sin perjuicio de esta afirmación fundamental, algunos de los problemas y vicisitudes a que ha dado lugar el proceso autonómico en sus diferentes fases son los que hemos repasado en la parte del documento dedicada a las relaciones intergubernamentales. A ella hemos de remitirnos para completar el cuadro aquí expuesto, pues el sistema autonómico de descentralización territorial no se comprende exclusivamente con una visión estática de las competencias que ostenta cada nivel de gobierno, sino que en él es de la mayor importancia solucionar las dificultades y problemas que puedan presentarse —y que de hecho se presentan— por medio de la activación de los mecanismos allí examinados.

V. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

5.1. La regulación constitucional y la Ley de Bases de Régimen Local

El sistema de atribución de competencias a las EE.LL. es aparentemente más sencillo que el que hemos resumido para las CC.AA., pero no deja de entrañar algunos problemas prácticos, en los que pondremos especial énfasis.

A priori, basándose en el artículo 137 de la C.E., los artículos 140 y 141 aseguran un ámbito propio de autonomía, respectivamente, a los Municipios y Provincias, que se ha diferenciado, por la jurisprudencia constitucional, del autogobierno de las CC.AA. en razón del carácter *político* de éste, frente a la

naturaleza *administrativa* de aquélla. Más allá de lo anterior, la garantía de la autonomía local encuentra una directa plasmación legal en el artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, L.B.R.L.):

«1. 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 intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de la gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

2. Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen».

Esta norma sienta una serie de principios esenciales para entender la autonomía local en España, al menos en el plano teórico: por una parte, el principio de autonomía-participación en los intereses de la Entidad Local, que obliga al Estado y a las CC.AA., en sus respectivas Leyes, a atribuir a las EE.LL. aquellas competencias que satisfagan dicho ámbito de autonomía, al tener las mismas un derecho de intervención en las mismas, en las condiciones que el propio precepto establece; por otra, los principios de proximidad y subsidiariedad de la acción pública, que explican la descentralización a los Municipios y Provincias en tanto que entes que suponen una división básica del territorio, además de ser los más cercanos a los ciudadanos; y finalmente y como consecuencia de lo anterior, un tercer principio implícito, cual sería el de proporcionalidad de la acción del Estado y las CC.AA., pues sólo pueden invadir el ámbito propio de las EE.LL. de manera proporcionada a los fines que persigan y cuando exista una justificación que responda a dichos fines.

A los anteriores se unirían los principios vigentes para todas las Administraciones Públicas en sus respectivos niveles de gobierno, que hemos visto en el apartado dedicado a las relaciones intergubernamentales, y que van estrechamente vinculados a los anteriores: lealtad institucional, auxilio y cooperación recíproca, información para el ejercicio de las competencias ajenas, respeto de este mismo ejercicio, etc.

A su vez, la propia L.B.R.L. contiene una primera proyección del contenido de la autonomía local, al permitir que los Municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puedan promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (art. 25.1), pero, al tiempo, imponiéndoles unos competencias de preceptivo ejercicio (art. 25.2), a la vez que unos servicios de obligatoria prestación, algunos de ellos en to-

dos los Municipios y otros graduados en función de su población de derecho (art. 26.1), sin perjuicio de la delegación de competencias por Administraciones territoriales superiores (art. 27), de las competencias concurrentes con éstas (art. 28) y de los instrumentos de relación con las mismas que hemos visto en el epígrafe de las relaciones intergubernamentales.

A todo lo anterior cabe añadir la existencia de Diputaciones provinciales, cuyo papel se ve hoy constreñido a prestar auxilio y asistencia a los Municipios para la prestación de servicios de interés general; y la complejidad que supone la existencia de los regímenes municipales especiales, pues en España conviven Municipios rurales, Concejos de pequeño tamaño, ciudades de mediana dimensión, Municipios costeros, de alta montaña, turísticos... y los Municipios de gran población, objeto de un régimen específico introducido en 2003 en la L.B.R.L., y que ha sido, como los anteriores, ampliamente desarrollado por las CC.AA.

5.2. La práctica de la descentralización a las Entidades Locales

El que los Municipios constituyan la Administración más próxima a los ciudadanos hace que éstos demanden permanentemente un ámbito de acción pública, según lo ya descrito, que aquellos no siempre están en condiciones de atender de manera adecuada.

En el presente apartado sintetizaremos las conclusiones de dos documentos en los que, de manera bastante expresiva, se ponen de manifiesto cuáles han sido los problemas con que las EE.LL. se han encontrado en el desarrollo de sus competencias propias y en la prestación de servicios públicos, y que van íntimamente relacionados entre sí: la llamada *segunda descentralización* y la consecución de una financiación adecuada para la atención a los intereses generales que las EE.LL. atienden mediante dichas competencias y servicios.

- **El Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local.** Se trata de un documento elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas (M.A.P.) al inicio de la VIII Legislatura (2004-2005) con la finalidad de elaborar y remitir a las Cortes Generales, para su aprobación, un Proyecto de Ley de Bases del Gobierno y de la Administración Local, que sustituyera a la L.B.R.L. de 1985. Esta pretensión, comúnmente sentida tanto por las Administraciones públicas implicadas como por la doctrina científica, viene dada por la necesidad de proceder a una modificación global del marco normativo de las EE.LL. después de las reformas abordadas hace 10 años, en el marco del llamado «Pacto Local».

Exponemos aquí algunas de las muchas propuestas que se contienen en el Libro Blanco, en especial las que tienen por objeto el tema que aquí nos ocupa, entre otras relativas a las potestades normativas de las EE.LL., el papel de auxilio que deben desempeñar las Provincias, los cauces de defensa jurís-

diccional de la autonomía local o también las relaciones intergubernamentales, en cuyo detalle no podemos detenernos:

«... Otro de los problemas a solventar en la nueva Ley es cómo conseguir que las competencias que el legislador encomiende a las entidades locales sean, normalmente, plenas y completas, tal y como se contempla en el artículo 4.4 de la C.E.A.L. A juicio de la Comisión el legislador estatal puede, en parte, solucionar este problema, puesto que se encuentra facultado para modificar la actual redacción del artículo 2.1 de la LRBRL, introduciendo una redacción más ajustada a la C.E.A.L.

El precepto de la nueva Ley 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, debe asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a ordenar, gestionar y resolver 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 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. 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.

La existencia de una norma de esas características es más respetuosa con la autonomía local constitucionalmente garantizada que el artículo 2.1 de la L.R.B.R.L. vigente en la actualidad».

«... En ese mismo orden de cosas, 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 ésta exista».

«... De acuerdo con el análisis de situación expuesto en las páginas precedentes, la Comisión entiende que las propuestas con relación a las competencias locales deben concretarse en los siguientes extremos:

En primer lugar, y desde una *perspectiva material*, la cuestión competencial debe girar alrededor de tres ejes:

a) Una *cláusula universal de atribución de competencias*, en el sentido de afirmar que los municipios ostentarán competencias normativas y ejecutivas respecto de aquellos ámbitos materiales no reservados a otras instancias territoriales y que no estén expresamente prohibidos por la Ley.

b) Un *elenco de servicios locales mínimos, configurados como competencias* en ámbitos materiales vinculados a la cláusula constitucional de Estado social. Se plantea, pues, unificar los actuales artículos 26, relativo a los servicios mínimos de prestación obligatoria por los municipios, y 86.3, referente a la reserva a favor de los entes locales de actividades y servicios esenciales, fijando un listado material debidamente actualizado a la realidad actual, respecto de las que el municipio ejercerá las potestades normativas y ejecutivas correspondientes.

c) La enumeración de una serie de *materias en las que se han de asegurar competencias a los municipios, así como las correspondientes potestades, por existir un interés local*, configurando un listado acorde con la realidad social y dotado de flexibilidad, en el sentido de que debe poder ser ampliado por la legislación sectorial.

En segundo término, tal y como ya ha quedado apuntado, debe fijarse la *atribución de las potestades* que resulten procedentes en cada caso —normativas, ejecutivas y de gestión— respecto de los diferentes ámbitos materiales que correspondan a los municipios.

En tercer lugar, deben fijarse expresamente con carácter normativo los *principios básicos vinculados tanto al ejercicio como a la atribución de las competencias*: autonomía, subsidiariedad, flexibilidad, proporcionalidad.

En último extremo, se ha de proceder a la incorporación normativa del *principio de suficiencia financiera* vinculado a las competencias. Para ello resulta esencial que cualquier previsión de atribución competencial vaya acompañado de la correlativa previsión de financiación. Y ello porque a efectos de mantener un equilibrio entre las competencias y los medios necesarios para su ejercicio, *a cada nueva transferencia de competencia debe corresponder su modo de financiación* en forma de nuevo recurso fiscal, fuente procedente de transferencia, de atribución en personal o de cesión de estructuras materiales, pudiendo concurrir todos al tiempo, varios o uno solo».

• **El Informe del Senado sobre la financiación local.** Del Informe elaborado por la Ponencia de estudio de la financiación local constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales, y aprobado por ésta y por el Pleno del Senado en diciembre de 2007, extraeremos sólo las conclusiones de alcance más genérico, dada la complejidad de esta materia:

«... No se ha podido aprobar durante la presente Legislatura el Proyecto de Ley Básica del gobierno y la administración local, que sin embargo contemplaba principios tan importantes como:

- garantizar a las entidades locales los recursos suficientes para el desempeño de las funciones y el cumplimiento de los fines que tengan encomendados;
- conceder el rango de incondicionadas a las transferencias que reciban las entidades locales de las otras administraciones;
- contemplar en las memorias que acompañen a las normas con rango de ley de otras Administraciones públicas deberán identificar los principales agentes, colectivos o sectores afectados y analizar su impacto en los presu-

puestos de las entidades locales estableciendo los medios y procedimientos que permitan su cumplimiento.

- En atención a la reconocida diversidad de municipios, atender para la justa financiación, a factores tales como las afectaciones territoriales por grandes infraestructuras y municipios de montaña (no sólo energéticas, sino de autopistas, puertos, aeropuertos tren de alta velocidad etc...).

El trasvase de competencias se ha limitado exclusivamente a las Comunidades Autónomas y se ha canalizado a través de funciones y servicios para cuya gestión eficiente se exige un alto esfuerzo de las entidades locales; de tal modo que el gasto corriente de las entidades locales ha crecido fundamentalmente en las áreas de gestión asociadas a las competencias autonómicas».

«... La reforma de la financiación local exige un Pacto de Estado en el que sean parte el Gobierno de la Nación, las Comunidades Autónomas, los entes locales y todas las fuerzas con representación parlamentaria. La citada reforma exige, en particular, una coordinación especialmente intensa cuando se proceda al debate de la financiación de las Comunidades Autónomas, de tal modo que, dentro del más escrupuloso respeto a la distribución competencial y al espacio negociador que a éstas corresponde, se tengan en cuenta los intereses de las haciendas locales y en qué medida un sistema de financiación puede afectar al otro. El objetivo último ha de ser elaborar una legislación sobre las haciendas locales que haga realidad los principios constitucionales y evite una deformada imagen de la verdadera gestión municipal afectada hoy día por la excesiva financiación a través del suelo público.

Dentro del espacio de negociación se deberían tener en cuenta como interlocutores ante el Gobierno a la Federación Española de Municipios y Provincias (F.E.M.P.), como asociación mayoritaria [...]. Es necesaria, en definitiva, una lealtad institucional en el ámbito estrictamente financiero que implique además que se coordine con las entidades locales la elaboración de leyes financieras, de tal modo que, por ejemplo, se evite que cualquier reforma fiscal o variación en los porcentajes de cesión de impuestos a las Comunidades Autónomas no suponga, en ningún caso, un perjuicio para las Haciendas Locales.

Se deben identificar con carácter previo todas aquellas competencias que, correspondiendo su titularidad teórica a otra Administración pública, son ejercidas impropriamente por las Entidades locales. Igualmente, se debe evitar que, cuando se atribuye una nueva competencia o ésta conlleve una nueva prestación de servicios, puedan dar lugar a gastos de suplencia. Cualquier redistribución competencial en definitiva, con base en el principio de lealtad institucional en lo financiero, ha de ir acompañada de la asignación de financiación suficiente para su ejercicio.

Mejorar el espacio fiscal propio, con una mayor autonomía para recaudar los tributos propios. Es necesario canalizar esa autonomía de tal manera que,

alejándose de tradicionales políticas de tutela gubernamental o de las propias Comunidades Autónomas, los entes locales tengan capacidad para gastar conforme a sus decisiones y necesidades, así como autonomía para decidir el volumen de ingresos y la carga tributaria. Es necesario, en definitiva, que se compartan no sólo los recursos sino también la capacidad normativa sobre ellos.

Hay que desarrollar de manera efectiva, y con el acuerdo de las Comunidades Autónomas, lo establecido en el artículo 142 de la Constitución española, particularmente en lo que se refiere a la previsión de que las Haciendas Locales deben nutrirse fundamentalmente de tributos propios y participar en los del Estado y los de las Comunidades Autónomas».

5.3. Enlaces web de utilidad

<http://www.senado.es>

<http://www.map.es>

<http://www.femp.es>

<http://www.pcb.ub.es/idp/>

VI. ANEXO DE NORMAS

6.1. Constitución Española: distribución de competencias

Artículo 148

1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

- 1.^a Organización de sus instituciones de autogobierno.
- 2.^a Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
- 3.^a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- 4.^a Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
- 5.^a Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
- 6.^a Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
- 7.^a La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

- 8.^a Los montes y aprovechamientos forestales.
- 9.^a La gestión en materia de protección del medio ambiente.
- 10.^a Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
- 11.^a La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
- 12.^a Ferias interiores.
- 13.^a El fenómeno de desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
- 14.^a La artesanía.
- 15.^a Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
- 16.^a Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
- 17.^a El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.
- 18.^a Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
- 19.^a Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
- 20.^a Asistencia social.
- 21.^a Sanidad e higiene.
- 22.^a La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

Artículo 149

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:
 - 1.^a La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
 - 2.^a Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
 - 3.^a Relaciones internacionales.
 - 4.^a Defensa y Fuerzas Armadas.
 - 5.^a Administración de Justicia.
 - 6.^a Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.

- 7.^a Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.
- 8.^a Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.
- 9.^a Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
- 10.^a Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
- 11.^a Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.
- 12.^a Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.
- 13.^a Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
- 14.^a Hacienda general y Deuda del Estado.
- 15.^a Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.
- 16.^a Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.
- 17.^a Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.
- 18.^a Las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.
- 19.^a Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.
- 20.^a Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.
- 21.^a Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos de motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.
- 22.^a La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una

- Comunidad Autónoma, y la autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.
- 23.^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.
 - 24.^a Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.
 - 25.^a Bases de régimen minero y energético.
 - 26.^a Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.
 - 27.^a Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.
 - 28.^a Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.
 - 29.^a Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.
 - 30.^a Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.
 - 31.^a Estadística para fines estatales.
 - 32.^a Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

6.2. Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid: distribución de competencias

TÍTULO II De las competencias de la Comunidad

Artículo 26

1. La Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en el presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:

- 1.1. Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.
- 1.2. Creación o supresión de municipios, alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio y creación de circunscripciones territoriales propias, en los términos previstos en el artículo 3 del presente Estatuto.
- 1.3. Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.
- 1.4. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- 1.5. Obras públicas de interés de la Comunidad, dentro de su propio territorio.
- 1.6. Ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid y, en los mismos términos, el transporte terrestre y por cable. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes terrestres en el ámbito de la Comunidad.
- 1.7. Instalaciones de navegación y deporte en aguas continentales, aeropuertos y helipuertos deportivos, así como los que no desarrollen actividades comerciales.
- 1.8. Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad. Aguas nacientes, superficiales, subterráneas, minerales y termales, cuando discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.
- 1.9. Pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza.
- 1.10. Tratamiento singular de las zonas de montaña.
- 1.11. Instalación de producción, distribución y transporte de cualesquiera energías, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en los números 22.^a y 25.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

- 1.12. Publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos, de acuerdo con las materias 1.^a, 6.^a y 8.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.
- 1.13. Ferias y mercados interiores, incluidas las exposiciones. Establecimiento de bolsas de valores y establecimiento y regulación de centros de contratación de mercancías, conforme a la legislación mercantil.
- 1.14. Cooperativas y entidades asimilables, mutualidades no integradas en la Seguridad Social, conforme a la legislación mercantil.
- 1.15. Artesanía.
- 1.16. Denominaciones de origen, en colaboración con el Estado.
- 1.17. Fomento del desarrollo económico de la Comunidad de Madrid, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
- 1.18. Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas, conservatorios de música y danza, centros dramáticos y de bellas artes, y demás centros de depósito cultural o colecciones de análoga naturaleza, de interés para la Comunidad de Madrid, que no sean de titularidad estatal.
- 1.19. Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para la defensa de los mismos contra la exportación y la expoliación.
- 1.20. Fomento de la cultura y la investigación científica y técnica.
- 1.21. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
- 1.22. Deporte y ocio.
- 1.23. Promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación.
- 1.24. Protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud.
- 1.25. Promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural.
- 1.26. Fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad de Madrid.
- 1.27. Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones.
- 1.28. Coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca la Ley Orgánica.
- 1.29. Casinos, juegos y apuestas con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas.
- 1.30. Espectáculos públicos.
- 1.31. Estadística para fines no estatales.
- 1.32. Servicio meteorológico de la Comunidad de Madrid.

2. En el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad de Madrid la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva que se ejercerán respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución Española.

3.1. De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Comunidad de Madrid, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en las materias 11.^a y 13.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva en las siguientes materias:

- 3.1.1. Ordenación y planificación de la actividad económica regional.
- 3.1.2. Comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia.
- 3.1.3. Industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear.
- 3.1.4. Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias.
- 3.1.5. Instituciones de crédito corporativo público y territorial. Cajas de Ahorro.
- 3.1.6. Sector público económico de Madrid, en cuanto no esté contemplado por otros preceptos de este Estatuto.

3.2. La Comunidad de Madrid participará, asimismo, en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades que procedan.

Artículo 27

En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias:

- 1. Régimen local.
- 2. Régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios. Contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid.
- 3. Régimen de los montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia a los montes vecinales en mano común, montes comunales, vías pecuarias y pastos.
- 4. Sanidad e higiene.
- 5. Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social.

6. Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales. Ejercicio de las profesiones tituladas.

7. Protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección. Contaminación biótica y abiótica. Vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad.

8. Régimen minero y energético.

9. Protección de los ecosistemas en los que se desarrollen la pesca, acuicultura y caza. Espacios naturales protegidos.

10. Defensa del consumidor y del usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la Sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11.^a, 13.^a y 16.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

11. Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social. La Comunidad de Madrid podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio, prensa y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines.

12. Ordenación farmacéutica y establecimientos farmacéuticos, sin perjuicio de lo dispuesto en la materia 16.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

13. Bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad, así como las servidumbres públicas en materia de sus competencias.

Artículo 28

1. Corresponde a la Comunidad de Madrid la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:

1.1. Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en la materia 17.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de la función a que se refiere este precepto.

1.2. Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: Inerser. La determinación de las prestaciones del sistema, los requisitos para establecer la condición de beneficiario y la financiación se efectuarán de acuerdo con las normas establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias, de conformidad con lo dispuesto en la materia 17.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

1.3. Crédito, banca y seguros, de acuerdo con las previsiones de las reglas 6.^a, 11.^a y 13.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

1.4. Asociaciones.

- 1.5. Ferias internacionales que se celebren en la Comunidad de Madrid.
- 1.6. Museos, archivos, bibliotecas y otras colecciones de naturaleza análoga de titularidad estatal cuya gestión directa no se reserve el Estado. Los términos de la gestión serán fijados mediante convenios.
- 1.7. Aeropuertos y helipuertos con calificación de interés general cuya gestión directa no se reserve el Estado.
- 1.8. Pesas y medidas. Contraste de metales.
- 1.9. Reestructuración e implantación de sectores industriales, conforme a los planes establecidos por la Administración General del Estado.
- 1.10. Productos farmacéuticos.
- 1.11. Propiedad intelectual e industrial.
- 1.12. Laboral. De conformidad con la materia 7.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, corresponde al Estado la competencia sobre legislación laboral y la alta inspección. Quedan reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado en la materia.
- 1.13. Transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en el territorio de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserva el Estado.

2. En el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad de Madrid la administración, ejecución y, en su caso, inspección, así como la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes, de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado.

Artículo 29

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía.

2. Para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional.

Artículo 30

1. La Comunidad de Madrid podrá asumir competencias sobre materias no previstas en el presente Estatuto mediante la reforma del mismo o por decisión de las Cortes Generales, adoptada a través de los procedimientos previstos en la Constitución.

2. La Comunidad de Madrid, mediante acuerdo de la Asamblea, podrá solicitar a las Cortes Generales la aprobación de leyes marco o leyes de transferencia o delegación, que atribuyan, transfieran o deleguen facultades a las Comunidades Autónomas y, específicamente, a la de Madrid.

Artículo 31

1. La Comunidad de Madrid podrá celebrar convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas, en especial con las limítrofes, para la gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el Convenio deberá seguir el trámite previsto en el apartado siguiente. Si transcurrido dicho plazo no se hubiese manifestado reparos al Convenio, entrará en vigor.

2. La Comunidad de Madrid podrá establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

3. La Comunidad Autónoma de Madrid, por su tradicional vinculación, mantendrá relaciones de especial colaboración con las Comunidades castellanas, para lo cual podrá promover la aprobación de los correspondientes acuerdos y convenios.

Artículo 32

1. La Comunidad de Madrid podrá solicitar del Gobierno de la Nación la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Madrid.

2. La Comunidad de Madrid será informada de la elaboración de los tratados y convenios internacionales y en las negociaciones de adhesión a los mismos, así como en los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de su específico interés. Recibida la información, el Gobierno de la Comunidad emitirá, en su caso, su parecer.

3. La Comunidad de Madrid adoptará las medidas necesarias para la ejecución, dentro de su territorio, de los tratados y convenios internacionales y de los actos normativos de las organizaciones internacionales, en lo que afecten a las materias propias de competencia de la Comunidad de Madrid.

Artículo 33

El Derecho propio de la Comunidad de Madrid, constituido por las leyes y normas reguladoras de las materias de competencia plena de la Comunidad Autónoma, es aplicable con preferencia a cualquier otro en el territorio de Madrid. En todo caso, el Derecho estatal tiene carácter supletorio del Derecho propio de Madrid.

6.3. Ley de Bases del Régimen Local: competencias y servicios de las Entidades Locales

TÍTULO II El Municipio CAPÍTULO III Competencias

Artículo 25

1. 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.

2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a) Seguridad en lugares públicos.
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
- e) Patrimonio histórico-artístico.
- f) Protección del medio ambiente.
- g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- h) Protección de la salubridad pública.
- i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- j) Cementerios y servicios funerarios.
- k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- ll) Transporte público de viajeros.

- m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.
- n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

3. Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2.

Artículo 26

1. Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

- a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
- b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes-equivalentes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
- c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes-equivalentes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes-equivalentes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

2. Los Municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según lo dispuesto en el número anterior cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento.

3. La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley.

4. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 40, las Comunidades Autónomas podrán cooperar con las Diputaciones Provinciales, bajo las formas y en los términos previstos en esta Ley, en la garantía del desempeño de las funciones públicas a que se refiere el apartado anterior. Asimismo, en las condiciones indicadas, las Diputaciones Provinciales podrán cooperar con los entes comarcales en el marco de la legislación autonómica correspondiente.

Artículo 27

1. La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que esta transfiera.

2. En todo caso, la Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos de éste podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.

3. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado, y, en su caso, la previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma, salvo que por Ley se imponga obligatoriamente, en cuyo caso habrá de ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarlos.

4. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas correspondientes o, en su caso, la reglamentación aprobada por la entidad local delegante.

Artículo 28

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.

6.4. Ley 3/2003, de 11 de marzo, de la Comunidad de Madrid, para el Pacto Local en la Comunidad de Madrid

Véase su transcripción completa a continuación:

(fuente: Servicio de Coordinación Legislativa y Relaciones Institucionales - Subdirección General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo - S.G.T de Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno).

LEY 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del Pacto Local**PREÁMBULO**

La Constitución española organiza territorialmente el Estado en Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas, que «gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» —artículo 137—. Tanto los Municipios como las Provincias, que disponen de personalidad jurídica plena, conforman la «Administración Local» del Capítulo II del Título VIII de la Constitución.

Desde la teoría general del Estado Constitucional, la autonomía municipal es consecuencia tanto del principio constitucional de división y fragmentación del poder, como del propio principio democrático, que exige que todo el poder político haya sido elegido por el pueblo y pueda desarrollar un núcleo de competencias, así como de un principio de eficacia y de descentralización administrativa. Así, las entidades locales desarrollan una función referible al Estado de Derecho, en cuanto contribuyen a la división del poder; una función política de reforzamiento de la democracia y de la participación social de los ciudadanos; una función de realización del Estado social en la atención a las necesidades más básicas de los ciudadanos; y una función relativa a la estructuración territorial del Estado, que facilita la homogeneización del territorio y limita la centralización autonómica. El reconocimiento de la autonomía local dentro del Título VIII de la Constitución que regula la organización territorial de nuestro país refuerza la idea de que uno de los fundamentos últimos de su definición constitucional es ser un elemento estructural y de división territorial del Estado.

A diferencia de las Comunidades Autónomas, la Constitución no ha establecido unas competencias concretas de los Entes locales sino que se ha limitado a reconocerles autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Así, además del artículo 137 de la Constitución Española, que reconoce la autonomía de Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas, el artículo 40 establece que la Constitución garantiza la autonomía de los Municipios. Los rasgos constitucionales que acompañan a los Entes Locales son los formales —personalidad jurídica, modo de elección, órganos de gobierno— y no los materiales —competencias—. No se ha establecido así ninguna reserva constitucional de Municipio o de Provincia, es decir, no existen preceptos constitucionales que especifiquen competencias concretas y exclusivas de las entidades locales que no pueden ser suprimidas por el legislador. Esto no significa que no existan, sino que al no deducirse de la lectura del texto constitucional (y de los Estatutos como es el caso de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas) tienen que ser objeto de una interpretación constitucional indudablemente más compleja. En una primera aproximación, se puede afirmar que el concepto constitucional de autonomía local contiene dos elementos: Por una parte, un conjunto de competencias que la Constitución reserva a las entidades locales; por otra, la autonomía en el ejercicio de esas competencias.

En relación al primer aspecto, la existencia de un conjunto de materias que son competencia de las Entidades Locales se deduce, por una parte, del reconocimiento constitucional de su autonomía, que lleva implícito un núcleo competencial para cuya gestión la Entidad Local es autónoma. No hay una auténtica descentralización territorial si las entidades locales no disponen de un margen competencial. El Tribunal Constitucional en una de sus primeras Sentencias —la 32/1981, de 28 de julio— ha afirmado que la autonomía municipal implica la necesaria participación de los Entes locales en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen. Pero además, la reserva competencial de las Entidades Locales es consecuencia de la legitimidad democrática de éstas y, por tanto, de su autonomía política. La autonomía política de las Entidades Locales exige disponer de un núcleo competencial propio donde materializar la dirección política.

La esencia de la garantía institucional de la autonomía local no es tanto la competencia sino la gestión bajo la propia responsabilidad. El artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local entiende por autonomía local «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». Ya tempranamente explicó el Tribunal Constitucional en la misma Sentencia, que la idea de autonomía no admite una relación de dirección y es incompatible con los controles de oportunidad por parte de las otras Administraciones. No obstante, la autonomía es compatible con los controles de legalidad, ya que aquí no se limita la oportunidad política sino que se analiza si la actividad jurídica está sometida plenamente a la Ley y al Derecho —si respeta los derechos en presencia— o si la actividad política se ha salido del marco jurídico.

El Tribunal Constitucional ha señalado que «la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas» —STC 170/1989—. El desarrollo de la autonomía local está, por consiguiente, en manos del legislador del Estado y autonómico, según la distribución constitucional y estatutaria de competencias. Le corresponde a las Comunidades Autónomas la alteración de los términos municipales y las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local —artículo 148.1.2.º—. Así, el artículo 2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, señala que «para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de la acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberán asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos».

El notable avance producido en la configuración del Estado de las Autonomías, sin embargo, no ha tenido un reflejo equivalente en el siguiente escalón territorial. La Administración Local, si bien se transformó profundamente a partir de su democratización, ha visto prácticamente inalterada la configuración legal de su ámbito competencial. El proceso descentralizador debe traspasar ahora el nivel autonómico.

Para los Entes Locales, fue la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local la que estableció el núcleo competencial necesario garantizando así la autonomía constitucionalmente reconocida y se remitió al legislador sectorial competente para que éste concretase sus competencias en los distintos sectores de la acción pública. De esta manera el modelo se concibió desde su origen con una notable capacidad de evolución y de adaptación que permite ahora su mejor desarrollo para dar una respuesta adecuada a las nuevas realidades y necesidades.

Son distintas las razones por las que se plantea a partir del año 1992 la necesidad de desarrollar la autonomía de las Entidades Locales. Si los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales fueron postergadas en la descentralización política que se produce en nuestro país desde la Constitución, esta situación cambia parcialmente a partir de la consolidación del Estado autonómico. Algunos años antes, en 1988, España se adhirió a la Carta Europea de la Autonomía Local, aprobada por la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa y ratificada por el Comité de Ministros de los veintidós Estados miembros el 15 de octubre de 1985 en Estrasburgo. En el Preámbulo de esa Carta se afirma que «la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local representan una contribución especial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder». La autonomía local es definida como «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».—artículo 3.1—. Esta Carta señala que el «ejercicio de las responsabilidades públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos» —artículo 4.3—. Este principio de subsidiariedad, que asumía el artículo 2.1 de la Ley de Bases de Régimen Local se recoge también en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De hecho, la única reforma constitucional española, precisamente por exigencia de la ratificación del Tratado de Maastricht, fue efectuada para conceder el derecho de sufragio pasivo a los ciudadanos comunitarios en las elecciones municipales.

Una de las dificultades del desarrollo de las Entidades Locales residía en que las medidas a adoptar para fortalecerlas no recaían sobre un solo ámbito competencial, sino que lo hacían tanto en el del Estado como en el de las Comunidades Autónomas, lo que obligaba a aunar varias voluntades. Por tanto, era premisa inexcusable un Pacto Local que respetase la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas que se recoge en la Constitución, en los distintos Estatutos de Autonomía y en el resto de normas que

integran el bloque de la constitucionalidad. En general, la mayoría de las competencias que reivindican los Entes Locales son de tipo ejecutivo y se encuentran atribuidas a las Comunidades Autónomas, lo que obliga a aprobar Leyes autonómicas, consecuencia de Pactos Locales en ese ámbito. Lo que le ha correspondido al legislador estatal es el fortalecimiento de las instituciones locales, que se lleva a cabo a través de la aprobación de la Ley 11/1999, y de Leyes Orgánicas 7/1999 y 8/1999, todas ellas de 21 de abril, que modificaban respectivamente la Ley de Bases de Régimen Local, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Con estas Leyes se pretende consolidar las instituciones de gobierno y de representación de la Administración Local, como paso previo a una ampliación de su marco competencial.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid ya prevé, en su artículo 38, que «la Administración de la Comunidad de Madrid desarrollará su actuación a través de los órganos, organismos y entidades dependientes del Gobierno que se establezcan pudiendo delegar dichas funciones en los Municipios y demás Entidades Locales reconocidas en este Estatuto si así lo autoriza una Ley de la Asamblea, que fijará las oportunas formas de control y coordinación.

El Pacto Local supone un compromiso político con la descentralización de la gestión y de competencias de la Comunidad hacia las Corporaciones Locales, entidades que se encuentran en una situación de mayor proximidad con los intereses de los ciudadanos. Se trata de posibilitar que los Municipios adquieran mayores competencias de gestión, evitando duplicidades de administraciones en un mismo territorio. Debe de ser entendido en la transferencia de las funciones ejecutivas compatibilizada en otras ocasiones con la reserva de titularidad y de los medios de control a favor de la Comunidad de Madrid.

El Pacto Local vertebró su contenido en el principio de subsidiariedad, que implica que la administración más cercana al ciudadano sea la que debe asumir la prestación de los servicios cuando dicha prestación sea más eficaz e implique un ahorro en el gasto público. El Pacto Local implica una mayor simplificación de la organización administrativa, en aras de alcanzar una administración mejor dimensionada, más eficaz y económica.

La presente Ley tiene por objeto convertirse en el instrumento que permita llevar a cabo el Pacto Local de la Comunidad de Madrid, a través de las sucesivas Leyes de transferencia y de delegación, y mediante Convenios de encomienda de gestión. Atiende a la complejidad y diversidad de los Municipios de la Comunidad de Madrid y establece las reglas con las que los Municipios puedan acceder a sus mejores techos competenciales considerando la estructura orgánica y competencial de la Comunidad de Madrid.

La Ley se compone de 18 artículos, dos Disposiciones Adicionales, una Derogatoria y una Final.

El primer Capítulo trata de las disposiciones generales; expone el objeto de esta Ley, cual es establecer que mediante Ley la Asamblea pueda transferir

o delegar a las Entidades Locales competencias de titularidad de la Comunidad Autónoma. Establece que las competencias transferidas o delegadas deberán estar referidas sustancialmente a su prestación o ejercicio, reservándose la Comunidad las competencias de ordenación y coordinación general. Se hace también una relación genérica de materias susceptibles de transferencia o delegación. Se incluye la posibilidad de que las Mancomunidades de Municipios puedan ser destinatarias de las competencias transferidas o delegadas. Se prevé asimismo la posibilidad de que la Comunidad de Madrid firme convenios de encomienda de gestión de actividades materiales a las Entidades Locales.

El Capítulo II establece cómo se realizará la transferencia de competencias a las Entidades Locales, que, en todo caso, será mediante Ley de la Asamblea de Madrid. Corresponde a los Decretos de traspasos la fijación de los medios económicos, personales y reales necesarios para la transferencia de competencias. Se prevé la posibilidad de revocación de la transferencia.

El Capítulo III regula la delegación de competencias en los Municipios o Mancomunidades de la Comunidad de Madrid, que se hará con autorización previa a través de Ley de la Asamblea de Madrid, que fijará las formas de control y coordinación. Igualmente, se prevé la posibilidad de revocación.

El Capítulo IV establece el procedimiento para la definición de las transferencias o delegación de competencias. En él se establece la participación de las Entidades Locales a través de la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias. Esta Comisión va a ser la impulsora del Pacto Local y creará las Comisiones Sectoriales que serán las encargadas de concretar el traspaso de competencias mediante alguna de las fórmulas establecidas: Transferencia, delegación, encomienda. Su trabajo se centrará en la valoración de los medios financieros, materiales y, en su caso, personales.

El Pacto Local no es un problema puntual en el tiempo que pueda resolverse en una Ley en sus aspectos más concretos, sino que es un proceso dinámico que ocurrirá a lo largo de varios años y que en algunos casos no tiene por qué agotarse, por lo que esta Ley es fundamental por cuanto va a ser el instrumento y el soporte que garantice su correcta aplicación.

CAPÍTULO PRIMERO

Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto de la Ley

Es objeto de esta Ley, de conformidad con lo establecido en la Ley de Administración Local, la regulación legal de los procedimientos de transferencia y delegación de competencias de la Comunidad de Madrid a favor de las Entidades Locales.

Artículo 2. Materias susceptibles de transferencia o delegación

1. Las competencias de la Comunidad de Madrid que se transfieran o deleguen a las Entidades Locales deberán estar referidas sustancialmente a la prestación o ejercicio de las mismas, posibilitando que las Entidades Locales puedan seguir políticas propias en el ejercicio de dichas competencias, y sin perjuicio de que la Comunidad siga manteniendo, cuando se considere conveniente, las competencias de ordenación, planificación y coordinación generales.

2. Las materias, que podrán ser objeto de transferencia o delegación a las Entidades Locales que la legislación vigente atribuye a la Comunidad de Madrid, serán las siguientes:

- a) Consumo.
- b) Deportes.
- c) Educación.
- d) Empleo.
- e) Juventud.
- f) Medio ambiente.
- g) Política de la mujer.
- h) Ordenación del territorio y urbanismo.
- i) Patrimonio histórico.
- j) Protección civil.
- k) Sanidad.
- l) Servicios sociales.
- ll) Transporte.
- m) Turismo.
- n) Vivienda.

3. También podrá ser objeto de transferencia o delegación cualquier otra materia de competencia de la Comunidad de Madrid, cuya gestión se considere conveniente que deba ser realizada por las Entidades Locales, en virtud del principio de inmediación y cercanía o proximidad al ciudadano.

Artículo 3. Destinatarios

1. Las Entidades destinatarias de la transferencia o delegación podrán ser los Municipios, las Mancomunidades de Municipios y, en su caso, las Entidades Locales de carácter supramunicipal, previstas en la Ley de Administración Local de la Comunidad de Madrid.

2. Las transferencias de competencias podrán realizarse a favor de todos los Municipios o Mancomunidades de Municipios, o diferenciar a estas Entidades por tramos de población.

Artículo 4. Convenios de encomienda de gestión

La encomienda de gestión de actividades materiales de la Comunidad de Madrid a las Entidades Locales se instrumenta mediante la suscripción del

oportuno convenio según prevé la Ley de Administración Local de la Comunidad de Madrid.

CAPÍTULO SEGUNDO

De la transferencia de competencias

Artículo 5. Ley de transferencias

La transferencia de competencias de la Comunidad de Madrid a los municipios o mancomunidades de municipios, se efectuará mediante Ley de la Asamblea de Madrid que determinará las facultades concretas que se transfieren en cada materia y los términos en que se transfieren, así como los criterios para proceder a la evaluación de los medios financieros, reales y, en su caso, personales que se traspasan.

Artículo 6. Solicitud de transferencias

Las Entidades Locales interesadas, a través de la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias regulada en el Capítulo Cuarto de la presente Ley, podrán solicitar de la Comunidad de Madrid que se haga efectiva la transferencia de las competencias que la Ley de Transferencias determina.

Artículo 7. Decretos de traspasos

1. Aprobada la Ley de transferencia de competencias, el Gobierno de la Comunidad de Madrid, de conformidad con el procedimiento previsto en el Capítulo Cuarto de esta Ley, aprobará los correspondiente Decretos de traspasos que concretarán, para cada Entidad Local afectada, los medios destinados a financiar la competencia objeto de traspaso y, en su caso, los medios personales y reales necesarios.

2. El Decreto de traspasos, que será publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, hará efectiva la transferencia de competencias a todas o algunas Entidades Locales y deberá determinar:

- a) La legislación aplicable a las competencias transferidas.
- b) Los medios financieros, y, en su caso, reales y personales que se traspasan.
- c) La fecha de entrada en vigor de la transferencia realizada y del traspaso de los medios necesarios para su gestión.
- d) La relación de los documentos que se traspasan relativos al servicio traspasado.

El Decreto precisará que no afecta a los procedimientos ya iniciados y en curso de tramitación, ni a las incidencias de recurso u de otro tipo que se susciten con relación a procedimientos ya resueltos por la Comunidad de Madrid, estableciendo en su caso las excepciones a esta regla.

Artículo 8. Revocación de las competencias

1. La revocación de las competencias transferidas por Ley de la Asamblea sólo podrá realizarse por ley.
2. El proyecto de ley, que justificará las razones de interés general o el incumplimiento grave de las obligaciones asumidas en virtud de las transferencias, la notoria negligencia, ineficacia o mala gestión de las actividades y servicios transferidos que motivan la revocación, se aprobará por el Gobierno de la Comunidad de Madrid, previo informe de la Comisión Mixta de Coordinación de competencias y audiencia de la Entidad o Entidades Locales interesadas.

CAPÍTULO TERCERO **De la delegación de competencias**

Artículo 9. Delegación de competencias

1. La Comunidad de Madrid podrá delegar competencias de su titularidad en los Municipios o Mancomunidades de Municipios cuando así lo autorice previamente una Ley de la Asamblea, que fijará las oportunas formas de control y coordinación.
2. Las Entidades Locales, a través de los órganos previstos en esta Ley, podrán solicitar del Gobierno de la Comunidad de Madrid que remita a la Asamblea el proyecto de ley de autorización de la delegación.

Artículo 10. Decretos de delegación

1. Aprobada la ley que autoriza la delegación de competencias propias de la Comunidad de Madrid, se procederá a determinar, conforme al procedimiento regulado en el Capítulo Cuarto de esta Ley, las concretas funciones objeto de la delegación, así como sus destinatarios según los tramos de población que, en su caso, se fijen.
2. Los Decretos de trasposos relativos a las materias objeto de delegación tendrán el contenido previsto en la Ley de Administración Local de la Comunidad de Madrid, y precisarán las facultades que, respecto de aquéllas, se reserva la Comunidad para su planificación, coordinación o control.

Artículo 11. Aceptación de la delegación

Salvo que la Ley imponga obligatoriamente la delegación de competencias, los Plenos de los municipios destinatarios de la delegación deberán aceptar la misma mediante el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

Artículo 12. Revocación de la delegación

Cuando, según la Ley de Administración Local de Madrid, proceda la revocación de la delegación de competencias para una o varias Entidades Locales se realizará por Decreto del Gobierno previo informe de la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias, audiencia de la Entidad o Entidades Locales interesadas y autorización mediante Ley de la Asamblea de Madrid.

CAPÍTULO CUARTO

Procedimiento para la definición de las transferencias o delegaciones de competencias

Artículo 13. Participación de las Entidades Locales

Para el desarrollo y ejecución del proceso de transferencia y delegación de competencias a las Entidades Locales previsto en esta Ley y asegurar su plena participación en el mismo se crea la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias.

Artículo 14. Funciones de la Comisión

1. La Comisión Mixta de Coordinación de Competencias es el órgano colegiado encargado de impulsar el proceso de transferencias o delegaciones previsto en esta Ley y velar por su desarrollo, proponiendo a los órganos competentes la adopción de las medidas oportunas, especialmente las siguientes:

- a) Determinación de las funciones o servicios susceptibles de delegación o transferencia en los distintos ámbitos materiales de acción pública.
- b) Fijación de los tramos de población de los municipios destinatarios de la transferencia o delegación.
- c) Valoración de los medios financieros, materiales y personales que se traspasen como consecuencia de la transferencia o delegación.
- d) Supervisar el adecuado desarrollo del proceso de transferencia o delegación.
- e) Informar en los supuestos en los que, de conformidad con esta Ley y la Ley de Administración Local de la Comunidad de Madrid, proceda la revocación de las transferencias o delegaciones
- f) Crear y coordinar el funcionamiento de las Comisiones sectoriales previstas en el artículo 18 de esta Ley.

2. Los Acuerdos de la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias relativos a una concreta Entidad Local requieren la conformidad previa de dicha Entidad Local.

Artículo 15. Acuerdos de la Comisión Mixta de Coordinación

1. Los Acuerdos de la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias adoptarán la forma de propuestas al Gobierno de la Comunidad de Madrid que, en su caso, los aprobará mediante Decreto, incluyéndose aquellos como Anexos.

2. Los Decretos serán objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

3. Si la propuesta de la Comisión se refiriere a cuestiones necesitadas de regulación legal, el Gobierno aprobará el proyecto de ley correspondiente para su remisión a la Asamblea de Madrid.

Artículo 16. Composición

1. La Comisión Mixta de Coordinación estará integrada por veinticuatro miembros, doce en representación de la Comunidad de Madrid y doce de las Entidades Locales.

2. Serán miembros de la Comisión en representación de la Comunidad de Madrid:

- a) El Consejero competente en materia de régimen local, que será su Presidente.
- b) El Director General de Administración Local.
- c) El Director General de Presupuestos.
- d) Nueve representantes de las Consejerías con competencias en las materias enumeradas en el artículo 2 de esta Ley, con categoría al menos de Director General, designados por el Gobierno de la Comunidad de Madrid.

3. Los representantes de las Entidades Locales se designarán por la Asociación de entidades locales de mayor implantación en la Comunidad de Madrid de conformidad con lo dispuesto en sus Estatutos, y garantizando la presencia en la Comisión de representantes de los municipios según los tramos de población que se establezcan y, en su caso, de las Mancomunidades de Municipios.

4. Actuará como Secretario de la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias el funcionario de la Consejería competente en materia de régimen local que designe el Presidente.

Artículo 17. Funcionamiento de la Comisión Mixta de Coordinación

1. La Comisión Mixta de Coordinación se reúne previa convocatoria de su Presidente, a iniciativa propia o previa solicitud de la mayoría de los representantes de las Entidades Locales.

2. Además de la presencia de Presidente y Secretario, la válida constitución de la Comisión Mixta de Coordinación requiere la asistencia de la mitad

al menos de los miembros representantes de la Comunidad de Madrid y la mayoría absoluta de los miembros en representación de las Entidades Locales.

3. La adopción de acuerdos en la Comisión Mixta de Coordinación requiere el consenso entre los representantes de la Comunidad de Madrid y de las Entidades Locales. A tal fin, la voluntad de la representación de las Entidades Locales se obtendrá por mayoría absoluta de los miembros que la componen.

4. En lo no previsto en esta Ley, el funcionamiento de las Comisión Mixta de Coordinación se rige por lo dispuesto en el Capítulo II del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Artículo 18. Comisiones Sectoriales

1. Por Acuerdo de la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias podrán crearse Comisiones sectoriales para el estudio y concreción de las funciones o servicios susceptibles de transferencia o delegación en los diferentes ámbitos materiales de acción pública de competencia de la Comunidad de Madrid, así como para la valoración de los medios financieros, materiales y, en su caso, personales que sean objeto de traspaso.

2. Las Comisiones sectoriales estarán integradas por el número de miembros que se determine en el Acuerdo de creación, que también precisará el nombramiento de Presidente, que deberá recaer en un representante de la Consejería competente en el ámbito sectorial correspondiente. En todo caso, las Comisiones sectoriales que puedan crearse estarán integradas por igual número de representantes de las Entidades Locales y de la Comunidad de Madrid y, entre estos últimos, se incluirá necesariamente un representante de la Consejería competente en materia de Régimen Local y otro de Hacienda.

3. La designación de los representantes de las Entidades Locales corresponderá a la asociación de entidades locales de mayor implantación en la Comunidad de Madrid.

4. El Presidente de las Comisiones sectoriales que puedan crearse designará como Secretario de la misma un funcionario de la Consejería competente en el ámbito sectorial correspondiente.

5. El Presidente de la Comisión sectorial podrá autorizar, a iniciativa propia o de los representantes de las Entidades Locales, la participación de funcionarios o expertos por razón de la materia en las sesiones de trabajo de la Comisión, con carácter exclusivamente informativo.

6. Las Comisiones sectoriales que se creen, elevarán sus estudios y propuestas a la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias para la adopción, en su caso, de los correspondientes acuerdos de transferencia o delegación.

7. En razón de su singularidad como capital del Estado, se podrá crear una Comisión Sectorial específica para el Municipio de Madrid.

DISPOSICIONES ADICIONALES

PRIMERA

Financiación de los servicios y funciones transferidos o delegados

Por Ley de la Asamblea de Madrid se regulará la financiación de los servicios y funciones que se transfieran o deleguen en las Entidades Locales de la Comunidad de Madrid como consecuencia del Pacto Local.

SEGUNDA

Constitución de la Comisión Mixta

En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, deberá procederse a la celebración de la sesión constitutiva de la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA

Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA

La presente Ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.