

Pacto local y reforma constitucional

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz
Catedrático del Derecho Administrativo

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. SOBRE LA SUBSIDIARIEDAD Y SU APLICACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.
 - 1. *El principio de subsidiariedad.* 2. *La subsidiariedad en el derecho local.*
- III. CUESTIONES COMPETENCIALES.
- IV. BREVE REFERENCIA A LA FINANCIACIÓN LOCAL.
- V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El modelo de Administración que recoge la Constitución española de 1978 parte de la consideración de las Administraciones Públicas como organizaciones al servicio de los intereses generales, que actúan de acuerdo con los principios –para lo que ahora interesa– de descentralización y eficacia.

La Constitución de 1978 en su artículo 137 reconoce, como es sabido, la autonomía de las Corporaciones Locales para la gestión de sus intereses y es evidente que de este principio han de derivarse importantes consecuencias para la articulación del sistema de competencias locales.

Sin embargo, respecto a las Entidades Locales, la Constitución garantiza la autonomía local pero no señala un listado concreto de materias sobre las que pueda ejercerse dicha autonomía.

El Tribunal Constitucional ha señalado que este es el único sistema que se atiene a la Constitución, porque “se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función Constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se descende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De may que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia (STC 214/89, F.J.3).

Como señala SÁNCHEZ MORÓN la Constitución no identifica la autonomía local con la separación de una esfera de actuación reservada por entero a las administraciones locales con exclusión de toda incidencia de otros niveles de gobierno y de gestión de los intereses públicos. No impone una concepción de la autonomía como absoluta libertad de decisión, según esquemas difícilmente operantes en el Estado Social y Democrático de Derecho. La Constitución legitima; en cambio, cuando no impulsa, una concepción articulada de la autonomía como participación de diversas instancias territoriales de gobierno en la ordenación y prestación de los servicios públicos.

La Ley de Bases del Régimen Local de 1985, valga la redundancia, se presenta como la norma encargada de concretar las bases del régimen jurídico de la Administración Local, con el objetivo prioritario de dar efectividad a la garantía institucional de la autonomía local.

Esta Ley deja abierta una buena parte de la construcción institucional, a lo que determine la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica. Es el artículo 2 de la Ley de Bases el que encomienda al legislador sectorial que vaya otorgando a las entidades locales las competencias precisas para que esa autonomía garantizada Constitucionalmente tenga un contenido. Es pues, el legislador sectorial el que ha de definir el contenido y alcance de las autonomías locales.

Es decir, la autonomía local, desde esta aproximación, pretendía garantizarse por un lado fijando unas mínimas competencias y, por otro, estableciendo el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos que sean de interés de las respectivas entidades; es decir, se trataba, en definitiva, de fijar criterios a la legislación sectorial estatal y autonómica para que esta, a su vez, concretase las competencias con que las Corporaciones Locales debían contar para dicha gestión.

Es la denominada garantía institucional de la autonomía local. En palabras de SOSA WAGNER la garantía institucional es una técnica que permite proteger a ciertas instituciones a las que se considera como componentes esenciales de la organización jurídico-política y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los preceptos Constitucionales. Se otorga un amplio margen de conformación al legislador que utilizara correctamente, es decir, sin violentar el texto Constitucional, siempre que preserve el núcleo esencial que la Constitución garantiza.

Desde la Sentencia 32/81, de 28 de junio el tribunal Constitucional afirma la autonomía local bajo la rubrica de la garantía institucional. Dicha garantía lleva consigo “la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y en cada lugar”. La técnica de la garantía institucional se ha utilizado también de modo reiterado en la jurisdicción contencioso-administrativa; en la misma el Juez puede amparar el entorno propio de la autonomía local frente a las injerencias procedentes de actos o normas de carácter reglamentario.

No obstante, esta teoría de la garantía institucional se ha revelado, insuficiente desde una óptica constructiva o positiva –la figura solo establece límites pero no permite atribuir contenidos– ya que parece inadecuada cuando se pretende avanzar en la resolución de todos los aspectos que hacen que la inserción de la Administración Local en el Estado Autonómico sea aun una cuestión relativamente abierta.

Tampoco puede olvidarse que aunque la Ley de Bases del Régimen Local ha tenido indudables efectos positivos como la clarificación del marco jurídico de la vida local, el reconocimiento del papel de la esfera local en el funcionamiento real del Estado en su conjunto o el otorgamiento a los entes locales de una amplia capacidad de autoorganización interna, así como de asociación horizontal y vertical, es público y notorio que la ilimitada discrecionalidad atribuida a los legisladores sectoriales ha provocado fracasos en la tarea atributiva de competencias. Resulta cierto, como indica Luis ORTEGA que, especialmente para el legislador autonómico, la intervención local aparece como una especie de participación pero no de Asunción de competencias propias.

Por otra parte, como señala CANALES, el sistema de atribución de competencias y de prestación de los servicios de los actos locales municipales se establecía en función solo de su población al margen de otras consideraciones tales como la de su capacidad real de gestión, recursos disponibles, estructura de organización, indicadores económicos y sociales, equipamientos a infraestructuras.

Así pues, parece evidente la incapacidad de los mecanismos arbitrados por la Ley de Bases para hacer frente a las cada vez mayores demandas de los ciudadanos; limitaciones que se refieren tanto al nivel de atribución competencial como a la capacidad financiera de las Corporaciones Locales.

Ante esta situación se ha ido desarrollando en los últimos tiempos una pluralidad de iniciativas, aproximaciones, reflexiones y propuestas encaminadas todas ellas, en su conjunto, a replantear las relaciones que deben regir la posición respectiva de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales y aun quizás a replantear la posición del sistema local en el conjunto del ordenamiento autonómico del Estado.

A ellos ayuda también la revalorización operativa de la vida local en el espacio europeo, se comprueba el paulatino aumento de la actuación externa de los entes locales, dirigida a los mas diversos sectores materiales, con el objetivo de mejorar la calidad de vida. Los ejemplos de esta actividad municipal intensiva son contundentes: en Suecia, los municipios disponen del 42% del gasto público y en Alemania, los municipios ejecutan un 80% de las leyes federales. Los funcionarios que, en el ámbito europeo, son realizadas por los entes locales de base afectan a materias tales como la seguridad pública, la prestación de nuevos servicios asistenciales, funciones de ordenación y planificación urbanística, de promoción y dinamización social, fijación de programas de medio ambiente, promoción económica del territorio y fomento de la ocupación. De lo que se trata, en definitiva, como ha señalado el Presidente del Gobierno José Maria Aznar, es de la necesidad de que, en un país tan descentralizado como España en favor de autonomías y Ayuntamientos, se alcance mejores equilibrios territoriales, para lo que se considera bueno y conveniente la firma de un pacto local.

A nadie debería sorprender esta especial atención a los gobiernos locales, ya que hemos de tener presente que el proceso de globalización en el que nos encontramos inmersos, no solo no ha disminuido la importancia de los gobiernos locales, sino que se ha revalorizado, ya que los entes locales son el reducto necesario de lo más cercano y comprensible para el individuo. Por ello es imprescindible contemplar el fortalecimiento de la institución local y su integración con las restantes Administraciones en una situación de equilibrio.

Además, estamos ante el nivel de gobierno en relación al cual los ciudadanos expresan mayor interés político, lo cual no es extraño si se piensa que son las instituciones encargadas de velar por los intereses y los problemas del entorno mas inmediato de los ciudadanos y aquellas que el ciudadano conoce mas directamente. Además, esto responde seguramente a varios factores, entre los que destacan tanto la capacidad de gestión y respuesta innovadora a las demandas sociales como la receptividad y el trato cercano a los ciudadanos.

En definitiva, el nivel local es el que, de modo cuantitativamente mas importante, enraíza las instituciones con el tejido social; de la importancia de que se fomenten los mecanismos dirigidos a la mejor información de la Administración, a la eficacia de la actuación pública sensible a las demandas populares y a los criterios de los usuarios de los servicios públicos.

Se trataría, en definitiva, de hacer operativa la autonomía local a través de los principios Constitucionales de pluralismo político, de estructura democrática de la Administración municipal, de eficacia en el servicio objetivo de los intereses generales y de descentralización.

Después de la importante descentralización operada por el Estado a las Comunidades Autónomas podemos considerar que va llegando el momento de la Administración local, ya que, el proceso de descentralización que trae consigo la puesta en marcha de la llamada Administración Única no debe detenerse en el escalón autonómico, sino que debe detenerse en el escalón autonómico, sino que debería plasmarse en el ámbito local.

II. SOBRE LA SUBSIDIARIEDAD Y SU APLICACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

1. *El principio de subsidiariedad*

La Administración Única, implica, es claro, una aplicación del principio de subsidiariedad, principio del que se ha dicho que no es más que una palabra larga para resumir dos ideas simples: que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate; y que el Gobierno, de cualquier clase, debe completar, no sustituir, la acción de los individuos y de los cuerpos intermedios.

El principio de subsidiariedad, pues, está en la entraña del Estado Social y Democrático de Derecho y confirma la idea de que el Estado, los Poderes Públicos, existen para servir al ciudadano y no el ciudadano para el Estado. Además y ello es importante, ese servicio debe prestarse de la forma más eficaz y por quien sea más eficaz, precisamente para conseguir calidad en el servicio a los ciudadanos.

La subsidiariedad postula que, en principio, la ordenación política administrativa y los correspondientes ordenamientos jurídicos se construyan de abajo arriba, resolviendo en cada nivel cuanto sea posible, lo más cerca de la base y de los legítimos intereses correspondientes.

En el fondo, como es sabido, el fundamento del principio de subsidiariedad es la satisfacción del bien común, la consecución de las necesidades colectivas, lo que justifica que su tutela, gestión y promoción se encuentre en las instancias más próximas a los ciudadanos.

En especial, vamos a centrar nuestra atención en esa segunda dimensión de la subsidiariedad que se refiere a que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate.

2. *La subsidiariedad en el derecho local*

Nuestro ordenamiento jurídico contiene principios aplicables al régimen jurídico de los entes locales que contienen rasgos comunes con el principio de subsidiariedad. así, en el artículo 137 de la Constitución, aparece la idea de un estado descentralizado, que reserva a cada instancia territorial un ámbito judicial delimitado por el respectivo interés. El artículo 140 incide en la misma idea reseñada asignando el gobierno y la administración municipal a los Ayuntamientos. En el art. 2 LRRL aparece ya la idea de la necesaria organización de los poderes públicos en base al principio de proximidad al ciudadano, cuando señala que se deberá atribuir competencias a los entes locales “en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión del ente local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”. Por su parte, el art. 28, donde se regulan las actividades complementarias de los municipios, concibe determinadas materias como áreas en donde siempre cabe un desarrollo más detallado en el ámbito local.

Otro caso de aplicación clara de la subsidiariedad como reserva de un espacio competencial a la instancia inferior, pese a la aparición de entes superiores, lo encontramos en el art. 43.4 LRRL cuando impide que la creación de comarcas pueda suponer la pérdida de las competencias municipales para prestar los servicios esenciales señalados en el art. 26 o la privación de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el art. 25.2

Asimismo es de gran interés, al tratar del principio de subsidiariedad y su relación con las Entidades Locales, hacer referencia a la Carta Europea de la autonomía Local.

Elaborada en el marco del Consejo de Europa, y ratificada por nuestro país el 20 de enero de 1988, su trascendencia es innegable, puesto que se trata de un texto normativo incorporado a nuestro derecho interno y por tanto, plenamente invocable ante los Tribunales de Justicia españoles. Esta invocabilidad es, precisamente, una de las características que le otorga mayor actualidad y justifica que le dediquemos nuestra atención.

Entre los principios que la Carta Europea de la autonomía Local consagra, destacan la suficiencia de recursos, la autonomía para el gasto y el ingreso, el derecho a ser oído cuando se dicten medidas y criterios de predistribución de los recursos, la preferencia de subvenciones y el libre acceso al mercado para concretar operaciones de crédito destinadas a gastos de inversión.

Pero, en definitiva, lo que la Carta nos viene a decir es que las Entidades Locales ordenan y gestionan los asuntos públicos en beneficio de sus habitantes y, que sus órganos de gobierno son directamente representativos de dichos ciudadanos. Ello viene a suponer, en definitiva, la Asunción de competencias propias sobre la parte importante de los asuntos públicos y la financiación suficiente para ejercerlos.

En la carta se parte directamente de dos principios: uno, que ya ha sido mencionado anteriormente, el de subsidiariedad y otro, el de proximidad, la cercanía a los ciudadanos como criterio de atribución competencial. así se expresa en el punto primero del apartado tercero del artículo cuarto de la Carta, al establecer que:

“el ejercicio de las responsabilidades publicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades mas cercanas a los ciudadanos”.

A1 mismo tiempo, el mismo apartado tercero en su punto segundo exige que:

“La atribución de una responsabilidad a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”.

A lo anterior se añaden otros tres elementos normativos. De una parte, la potestad reglamentaria se realiza según el artículo 3 de la Carta “en el marco de la Ley”. De otra, la libertad de los Entes Locales para ejercer su iniciativa en toda materia que no este excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. Finalmente, se establece una reserva reglamentaria en materia de organización local.

La Carta afirma el principio de autogobierno, al establecer el ya citado artículo 3 que la gestión de los asuntos públicos la realizara el ente local bajo su propia responsabilidad. Este principio de autogobierno es, sin duda, un instrumento interpretativo fundamental con relación al régimen de las competencias de los entes locales.

Hay otro aspecto de la Carta Europea que no podemos dejar de mencionar por la conexión que se esta produciendo últimamente entre el principio de subsidiariedad y el problema del déficit democrático de las Instituciones de la Unión Europea. Me refiero a la conexión de la autonomía local con el principio democrático. En efecto, el Preámbulo de la carta señala a los entes locales como un ámbito privilegiado de la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos como cuna de la democracia: “La defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización”.

Esta reflexión parte esencialmente del principio democrático, desde la perspectiva de posibilitar que los ciudadanos se sientan representados con la máxima intensidad posible en las decisiones que les afectan. De aquí la preferencia por la autoridad representativa mas próxima, que solo debe quedar desplazada cuando los efectos beneficios de una autoridad

superior compense la pérdida de integración democrática. Se trata del nivel de gobierno en relación al cual los ciudadanos expresan mayor interés político, lo cual no es extraño si se piensa que son las instituciones encargadas de velar por los intereses y los problemas del entorno más inmediato de los ciudadanos y aquellas que el ciudadano conoce más directamente. Además, esto responde seguramente a varios factores, entre los que destacan tanto la capacidad de gestión y respuesta innovadora a las demandas sociales como la receptividad y el trato cercano a los ciudadanos.

Asimismo, la propia Carta recoge, como no podía ser de otra forma, el principio de subsidiariedad al contemplar la proximidad a los ciudadanos como criterio de atribución competencial, estableciendo que el ejercicio de las competencias públicas debe de modo general incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. Se trata, así, de acercar la Administración al ciudadano.

Esta concepción exige necesariamente que sean los Entes Locales los que presten un mayor número de servicios y operen una elevada carga administrativa. La doctrina de la Administración Única supone, pues, un claro reforzamiento del ente titular de competencias en su propia demarcación territorial, lo cual debe propiciar un mayor protagonismo de Ayuntamientos, Cabildos, Consejos y Diputaciones en el ejercicio de las competencias sobre su propio territorio.

Lo anterior no es incompatible con la función que la Constitución asigna a las Corporaciones Locales. Muy al contrario, ya que el proceso de redistribución de competencias no se completaría si no se produjese un proceso paralelo de desconcentración de competencias de la Administración autonómica hacia las Administraciones Locales, en todos aquellos servicios en que su prestación por estos entes redundara en un mejor servicio al ciudadano, que es en definitiva la pieza clave del sistema en función del cual debe reorientarse todo el aparato administrativo.

A1 haberse producido en España un proceso de distribución territorial del poder con el desarrollo del fenómeno autonómico, resulta necesario que se reconozca, en esta estructuración del reparto del poder político establecido por la Constitución, un lógico protagonismo de las Entidades Locales.

Sin embargo, durante mucho tiempo se ha prestado una atención más que prioritaria a la descentralización de competencias del Estado hacia las Comunidades Autónomas, con un cierto olvido de las Entidades Locales.

Es cierto, como es bien sabido, que la Constitución no ha establecido un listado de materias sobre las que los Entes Locales ejerzan sus competencias; pero también es posible –y deseable– que se ponga en marcha, una vez que el contenido propio de las autonomías este bien definido, una auténtica descentralización hacia los Entes Locales, habida cuenta que es habitualmente el legislador sectorial autonómico quien tiene la última palabra sobre la funcionalidad competencial de los Entes Locales.

Sin embargo, no podrá profundizarse todavía más en la autonomía local, sin la necesaria voluntad descentralizadora de las Comunidades Autónomas.

Al respecto, no está de más recordar que la autonomía local es algo que las Comunidades Autónomas deberían potenciar ya que entroncan directamente con los principios Constitucionales al suponer la opción de que determinados intereses se gestionen en régimen de auto administración por las Corporaciones Locales.

Por ello, hay que señalar como positivo el hecho de que algunas Comunidades Autónomas ya hayan dado algunos pasos en la dirección de la descentralización de las competencias

autonómicas, intentando alcanzar Pactos Locales en el ámbito autonómico. Por la esencia misma del Estado de las autonomías, las transferencias a las Corporaciones Locales no pueden recibir un tratamiento uniforme pues el fundamento de nuestro Estado consiste o reside en que cada Comunidad Autónoma pueda elegir, por sí sola, las soluciones que mejor se ajustan a sus características peculiares de conformidad con las notas de diversidad y legibilidad que caracterizan nuestro sistema autonómico.

No obstante, es preciso tener en cuenta que el núcleo central de las competencias a descentralizar han de estar referidas sustancialmente a la presentación de servicios, teniendo siempre presente la capacidad de gestión como criterio para determinar las competencias que puedan ser efectivamente asumidas.

Este proceso debería realizarse evitando duplicidades, y –como necesario corolario– acompañado de la descentralización del gasto, posibilitando así que las Entidades Locales puedan efectivamente cumplir sus fines y ejercer sus competencias de conformidad con lo previsto en la Ley 7/1985.

III. CUESTIONES COMPETENCIALES

La realidad competencial de los entes locales es criticable por la existencia de un cierto descontrol en la realización de actuaciones, atendiéndose a auténticas “modas”. Así a comienzos de los años 90, ha sido muy frecuente la eclosión de patronatos y empresas municipales, mediante la utilización de distintas topologías societarias, que se han realizado sin estudios serios económicos, de gestión y financieros, para poder desarrollar las actividades que se pretendían, lo que ha provocado que gran número de ellas sean prácticamente inoperativas, todo ello bajo la pretendida huida del Derecho Administrativo.

También podemos hablar de las tendencias de las Corporaciones Locales de asumir cada vez mayor nivel competencial en aras a la actividad positiva de generación de empleo, fomento de la economía, y desarrollo socio-económico de la población, lo que supone un salto cualitativo respecto a una visión tradicional y arcaica de los entes locales como embalses estancados de competencias no productivas. Sin duda, el desarrollo competencial de los entes locales debe pasar por el fenómeno del asociacionismo, como hemos visto con anterioridad, otorgando un papel importante a las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipio, reflexionando sobre el papel de la provincia como instancia garantizadora de los servicios en los pequeños municipios.

Hay que recordar que desde el propio Parlamento se ha instado a la redefinición del marco competencial en base al principio de subsidiariedad; en este sentido el significado del pacto local es, pues, dar respuesta a la insuficiencia de los instrumentos jurídicos para definir positivamente y hacer eficaz el contenido competencial concreto que la autonomía local reclama para la gestión de los intereses propios.

A este respecto, la situación actual de las competencias de los Entes Locales ha motivado que por diversos sectores salga apuntada una progresiva pérdida del papel que deben desempeñar las Corporaciones Locales en el conjunto del Estado autonómico, con la consiguiente disminución de su poder de iniciativa y de respuesta, cuya causa puede encontrarse en una cierta cultura política imperante en las instituciones territoriales superiores, Comunidades Autónomas y Administración General del Estado, que no se han conducido con el dinamismo necesario para dar satisfacción al autogobierno de los intereses locales.

El Gobierno aprobó el 17 de julio de 1998 el conjunto del paquete de medidas conocido como Pacto Local. Este pacto fue el resultado de un amplio consenso con las fuerzas política con representación parlamentaria y con la FEMP. Este esfuerzo ha significado la reforma de tres Leyes orgánicas y cinco Leyes ordinarias, cuyos aspectos mas destacados voy a exponer a continuación.

La reforma de la Ley de Bases del Régimen Local establece una modificación del reparto de funciones entre el Presidente de la Corporación y el Pleno, reforzando las funciones ejecutivas del primero y las de control del segundo. Así el Presidente pasa a asumir numerosas funciones de gestión que antes estaban en manos de un órgano plenario demasiado sobrecargado de ellas. En el nuevo modelo, el Alcalde se ve reforzado con las siguientes funciones, entre otras:

- Pasa a ser el responsable exclusivo de todos los instrumentos de gestión urbanística, cuando hasta ahora la aprobación definitiva corresponde al Pleno. Con ello se persigue, sustancialmente, una mayor agilidad.

- Le corresponderá la concertación de las operaciones de crédito que no superen el 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto, lo que en la practica viene a suponer que será el órgano ordinario en esta materia.

- Se amplían notablemente las funciones del Alcalde en materia de gestión de personal, atribuyéndole la aprobación de la oferta de empleo publico de acuerdo con el presupuesto y la plantilla aprobados por el Pleno, la distribución de las retribuciones complementarias no fijas ni periódicas, la aprobación de las bases de las pruebas selectivas del personal y de los concursos para la provisión de puestos de trabajo, así como la separación del servicio de los funcionarios (excepto los habilitados nacionales) y el despido del personal laboral.

- Se amplían las facultades del alcalde en materia de defensa jurídica, atribuyéndole en todo caso la facultad exclusiva para la defensa y el ejercicio de acciones en las materias que sean de la competencia de la Alcaldía, pudiendo también, al igual que hasta ahora, ejercitar acciones y la defensa jurídica en materia de la competencia del Pleno, cuando concurren razones de urgencia, sin perjuicio de la necesidad, en este ultimo caso, de la ratificación por parte del Pleno.

- Se reserva al Alcalde la propuesta al Pleno de la declaración de lesividad en las materias que sean de la competencia de la Alcaldía, para evitar que otro órgano pueda adoptar la iniciativa de solicitar que se declaren lesivos los acuerdos del Alcalde, con las disfuncionalidades que de ello podrán derivarse, sin perjuicio de mantener concentradas en el Pleno las facultades para declarar tal lesividad.

- Se amplía el ámbito de atribuciones del Alcalde en materia de contrataciones y concesiones de todo tipo, así como en materia de adquisición y enajenación de bienes y derechos, materias en las que, en general, y con algunas excepciones, se viene a atribuir la competencia a la Alcaldía cuando no se supere el 10% de los recursos ordinarios de la Corporación ni, en ningún caso, la cifra de 1.000 millones de pesetas. Incluso se le atribuyen las contrataciones y concesiones plurianuales que no superen los cuatro años y los importes indicados, en este caso, siempre de acuerdo con lo que dispongan las bases de ejecución del presupuesto.

- Se atribuye con carácter exclusivo al Alcalde la facultad para el otorgamiento de licencias, salvo que las leyes sectoriales la atribuyan expresamente a otro órgano.

Un reforzamiento paralelo al expuesto se produce en las competencias de los Presidentes de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares.

Por lo que respecta a las medidas para fortalecer al Pleno en su labor de control, contrarrestando el fortalecimiento del poder ejecutivo del Presidente de la Corporación, pueden resumirse de la siguiente manera:

- Se incrementa la frecuencia de los Plenos ordinarios, que son en los que esencialmente se realiza la función de control, pasando a ser mensuales en las Diputaciones, Cabildos y en los Ayuntamientos de municipios de mas de 20.000 habitantes, y bimensual en los demás Ayuntamientos.

- Se establece que en los plenos ordinarios la parte destinada al control tendrá sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutive, debiéndose garantizar de forma efectiva en su funcionamiento la participación de todos los grupos en la formulación de ruegos, preguntas y mociones.

- Se prevé que los plenos extraordinarios convocados a petición de la cuarta parte, al menos de los concejales, no se podrá incorporar el correspondiente asunto a un pleno ordinario o a otro extraordinario sin la autorización expresa de los solicitantes de la convocatoria, convocatoria que además se producirá automáticamente si el Presidente no convoca al Pleno en un plazo de dos meses. No obstante, para evitar abusos en el ejercicio de este derecho, se prevé que se limitara a uno o dos el número máximo de plenos extraordinarios anuales que pueda solicitar cada concejal por esta vía.

- Se prevé que las Comisiones Informativas sean de existencia preceptiva en los Municipios de mas de 5.000 habitantes y en las Diputaciones provinciales, y sus actuales funciones de estudio, informe o consulta de los asuntos que han de someterse a la decisión del Pleno, se añade la función del seguimiento de la gestión del Presidente, la Comisión de Gobierno y los miembros de la Corporación que ostentes delegaciones, sin perjuicio de las funciones de control que corresponden al Pleno, cuya labor en este terreno quedará notablemente facilitada por la tarea previa en las Comisiones Informativas.

Asimismo, se introducen reformas en el sistema de quóruns del artículo 47.3 de la Ley, en algunos caos por razón del traspaso de atribuciones al Alcalde, y en otros buscando una mayor agilidad en la gestión. En este campo procede destacar que se prevé que solo la aprobación de los instrumentos de planificación urbanística de carácter general y el reglamento Orgánico necesitaran el quórum de mayoría absoluta de los miembros que legalmente componen la Corporación, sin que sea necesario para ningún otro tipo de instrumento reglamentario, excepto las ordenanzas fiscales.

A1 lado de estas modificaciones, se prevé otra serie de reformas de carácter esencialmente, único, entre las que deben destacarse ahora las siguientes:

- La simplificación del proceso de elaboración de los reglamentos y ordenanzas, ya que, la aprobación definitiva se entenderá producida automáticamente si no se formulan observaciones o reclamaciones contra la aprobación inicial. Esta previsión ya existía en la Ley de Haciendas Locales para las ordenanzas fiscales, pero ahora se generaliza a todo tipo de reglamentos locales.

- En coherencia con la reforma de la Ley 30/1992, se modifica el artículo 52.1 de la Ley de Bases, reintroduciendo el recurso de reposición.

- Se perfecciona el sistema de impugnación de actos y acuerdos de las Corporaciones Locales por parte de la Administración estatal o autonómica, previsto en los artículos 64 a 67 de la Ley, concretando los plazos de todos los trámites del requerimiento de anulación, para adopción, en su caso del acuerdo anulatorio, y para el acceso a la vía contencioso-administrativa.

- Se prevé expresamente la participación de las Entidades locales en los planes supralocales de obras públicas que afecten a su territorio, así como la audiencia a las mismas en los procesos de autorizaciones o concesiones en los bienes de dominio público de otras administraciones sitios en su territorio, y en sus cambios de usos. Asimismo se prevé que, en general, la necesidad de otras licencias de cualquier clase no eximen a sus titulares de la necesidad de solicitar las municipales.

- Se prevé la necesidad de que los miembros de las Corporaciones locales actúen a través de los grupos políticos, así como una posible financiación de los mismos, sujeta a control en términos muy parecidos a los establecidos en el Reglamento del Congreso.

- Se prevé expresamente que las Asociaciones de entidades locales, en el ámbito de sus funciones, podrán celebrar convenios con las diferentes Administraciones públicas, colmando así un vacío que estaba planteando numerosas dudas jurídicas.

Por otra parte, las modificaciones de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General se dirigen a asegurar la convocatoria automática de las mociones de censura; para que se produzca tal automatismo, se rodea el documento de una serie de garantías formales: las firmas han de estar legitimadas por el Secretario de la Corporación o por notario; el Secretario de la Corporación debe extender en el documento una diligencia acreditativa de que quienes firman la moción son miembros de la Corporación, constituyen mayoría absoluta, plantean un candidato alternativo que es miembro de la Corporación y además, no han suscrito anteriormente durante el mandato otra moción de censura. Además, se prevé que el Pleno este presidido por una mesa de edad, integrada por el miembro de la Corporación de mayor edad y el de menor edad, asistidos por el Secretario de la Corporación, sin que puedan ser parte de la misma ni el Alcalde ni el candidato a la Alcaldía.

Asimismo, se introduce por primera vez en nuestro Derecho local la institución de la cuestión de confianza, que pretende facilitar el desbloqueo de determinadas situaciones de parálisis o de rigidez en la dirección del Gobierno local, vinculando la confianza a la aprobación de acuerdos concretos de naturaleza inequívocamente estratégica, como son los Presupuestos, el Reglamento Orgánico, el Planteamiento Urbanístico General o las Ordenanzas Fiscales. De esta forma, si se aprueban tales acuerdos, se entiende concedida la confianza al Presidente de la Corporación, pero en caso contrario se entenderá denegada, con el efecto de que cesa automáticamente, debiendo procederse a elegir nuevo Presidente por el Pleno.

Otra de las novedades más destacadas de este paquete legislativo es la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, regulando el conflicto en defensa de la autonomía local, cuyas características básicas son:

- Se interpone directamente contra normas básicas del Estado con rango de Ley del Estado y las disposiciones con rango de Ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local Constitucionalmente garantizada.

- Salvo en los casos en que exista un Municipio o Provincia que sea destinatario único de la ley, se requiere la impugnación por un porcentaje mínimo del número de Entidades locales afectadas por el ámbito de aplicación de la norma, que a su vez representen un porcentaje determinado de su población. Concretamente, según el ámbito subjetivo de aplicación de la ley en cuestión, se exige un número de Municipios que supongan al menos un sexto de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente; o, un número de Provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, que representen como mínimo la mitad de la población oficial. En todos los casos se requiere el acuerdo del órgano plenario de las correspondientes Corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del

número legal de miembros de las mismas, siendo necesario el dictamen no vinculante del Consejo de Estado a órgano Consultivo correspondiente de la Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda varias o a una Comunidad Autónoma.

- Si se admite a trámite el recurso, la sentencia debe declarar si existe o no vulneración de la autonomía Constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, si bien la declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el Pleno del Tribunal Constitucional decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local.

El paquete de medidas propuestas por el Gobierno y que actualmente se encuentran en trámite de discusión parlamentaria se completa con otras propuestas, como las siguientes: representación de las Entidades Locales en el Consejo Nacional del Agua, regulación de los supuestos en los que se presume que un vehículo está abandonado en la vía pública para facilitar su retirada por los ayuntamientos, audiencia a los Ayuntamientos a la hora de autorizar el recorrido de las manifestaciones, especificación en las ordenanzas municipales de los tipos de las sanciones competencia del Alcalde en el artículo 29 de la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana y representación de la Administración Local en el Consejo Escolar del Estado

A ello hay que añadir, la propuesta de un pacto ético entre todos los partidos para evitar el transfuguismo. Los grupos políticos deberán comprometerse a no aceptar en sus filas a los concejales de otras formaciones que mantengan el cargo conseguido en su partido original o a no favorecerse de las decisiones de los tránsfugas que pasen a un partido no firmante del acuerdo. Además, se busca un compromiso para reformar los reglamentos de las Corporaciones locales para que los tránsfugas no puedan pasar al grupo mixto.

IV. BREVE REFERENCIA A LA FINANCIACIÓN LOCAL

La realidad municipal española exige, por otro lado, que la delimitación de funciones y materias trasladables al ámbito del Gobierno local se lleve a cabo teniendo en cuenta la efectiva capacidad de gestión, tomada como medida en las competencias que incorporan prestaciones de servicios, calibrada ya sea a través del número de habitantes, ya sea por el volumen, dentro del presupuesto anual, ya sea por la verificación de la efectiva implantación y dimensión de los servicios obligatorios; pero también ha de tenerse en cuenta la inserción de los Municipios en estructuras de segundo grado eficientes; esto es, huir de la consideración aislada del Municipio y reflexionar acerca del papel de las Mancomunidades de Municipios y sobre todo de las Diputaciones Provinciales, como entidades de apoyo a los Municipios para una correcta prestación de los servicios que estos tengan encomendados.

Se trata de analizar y decidir en función de la capacidad financiera y de gestión de los entes locales, buscando una orientación del servicio público hacia el ciudadano considerándolo como cliente.

En cuanto a la efectividad de las competencias o funciones reconocidas a los Municipios, no hay duda de que su transferencia o reconocimiento debería acompañarse del trasvase de los medios correspondientes, especialmente en materia financiera. Este es un punto extremadamente delicado y de cuya correcta resolución depende en buena medida el éxito del proceso descentralizador. A este respecto, hay que recordar que el artículo 142 de la Constitución dispone que las Haciendas Locales deberán disponer de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye y que las mismas se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Es de sobra conocido que desde el inicio de la década de los ochenta el sector público español ha experimentado un fuerte proceso descentralizador motivado, fundamentalmente, por el establecimiento de las Comunidades Autónomas.

Ello es especialmente evidente si se compara el peso relativo del nivel de gasto de los tres niveles territoriales –Estado, comunidades Autónomas y Corporaciones Locales– en 1981, año en el que la proporción era 87,3%, 2,9% y 9,7% respectivamente, y en 1996, en el que el reparto es 59,48%, 26,91% y 13,61%.

El objetivo es que las Administraciones territoriales gestionen 3,5 billones más del conjunto del gasto nacional cuando se complete el proceso de transferencias competenciales, buscando una mayor descentralización del gasto asociado a la prestación de nuevos servicios.

Sin embargo, es fácilmente comprobable que el nivel local de gobierno no ha incrementado prácticamente su peso en los últimos años, lo que ha provocado que la importancia relativa de nuestros gobiernos locales esté todavía lejos de los niveles alcanzados en otros países con tres niveles de gobierno y de larga tradición federal como Alemania, Canadá, Austria, USA o Suiza. En estos países la media del gasto público local respecto al total del gasto público se sitúa en cotas superiores al 20%.

Vemos pues como un Estado que pretenda ser efectivamente descentralizado ha de permitir que los entes territoriales inferiores jueguen un papel protagonista, con el objetivo político de lograr un nivel de descentralización competencial acorde con los principios de eficiencia y subsidiariedad, fruto del cual debería resultar un determinado reparto del gasto público.

La evolución del gasto en los últimos años es una muestra evidente del esfuerzo desarrollado por los poderes públicos por consolidar el denominado Estado de las autonomías. La responsabilidad en la consecución de un mayor nivel de descentralización en el ámbito local corresponde ahora, fundamentalmente, a las Comunidades Autónomas que deben impulsar el correspondiente traspaso de competencias, acompañado de los medios materiales y financieros precisos para ejercerlas.

Además, es evidente que las Corporaciones Locales, como administraciones más cercanas al ciudadano, en ocasiones, ofertan y financian unos servicios que no les correspondería ofrecer pero que son demandados por unos ciudadanos que consideran a los Ayuntamientos como la administración más próxima y que no entran en consideraciones acerca de si los Ayuntamientos son quienes deben proveerlos o no.

Este afán por mejorar el bienestar de los ciudadanos y la presión por parte de aquellos para lograrlo ha llevado a numerosos Ayuntamientos a situaciones de importantes desequilibrios económicos y financieros, desequilibrios que ha puesto muchas veces en peligro su suficiencia financiera.

Suficiencia financiera que se recoge tanto en la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, como en la propia Carta Europea de la autonomía Local, en la que se establece que los recursos financieros de las Entidades Locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley.

Este principio de suficiencia financiera determina que las Entidades Locales deben tener garantizados Constitucionalmente recursos suficientes en relación con sus funciones, por lo que una definición del nuevo mapa competencial de las Entidades Locales ha de tener en cuenta la asignación de los recursos financieros suficientes para dar cumplimiento a los principios de autonomía y subsidiariedad en el ámbito de las Entidades Locales.

Este principio de suficiencia financiera determina que las Entidades Locales deben tener garantizados Constitucionalmente recursos suficientes en relación con sus funciones, por lo que una definición del nuevo mapa competencial de las Entidades Locales ha de tener en cuenta la asignación de los recursos financieros suficientes para dar cumplimiento a los principios de autonomía y subsidiariedad en el ámbito de las Entidades Locales.

En España, los recursos propios de los Municipios constituyen algo menos de la mitad de sus ingresos, mientras que la media de los países occidentales asciende a más del 70%. La actual participación en los ingresos del Estado debería irse trasladando hacia las Comunidades Autónomas.

No obstante, esta suficiencia financiera se ve también dificultada por el hecho de que en España existen, actualmente, más de 8.000 municipios. De ellos, más del 95% tienen menos de 20.000 habitantes, el 87% menos de 5.000 y el 61 menos de 1.000.

Este minifundismo municipal imposibilita la presentación de los servicios públicos a un coste eficiente, a la vez que dificulta el aumento del peso de la administración local mediante la asunción de nuevas competencias. La mayoría de los países a los que me he referido anteriormente tienen unos municipios de dimensión mucho mayor lo cual facilita su proceso de Asunción de competencias.

A este respecto, recientemente se ha producido un acuerdo entre el Gobierno y la FEMP para introducir determinadas modificaciones en la financiación local. Estas modificaciones son, resumidamente, las siguientes:

- Participación en los Tributos del Estado: la cantidad inicial del año base, 1999, será de 1.389.429 millones de pesetas, de las que 895.586 millones serán para municipios y 493.843 millones para provincias. Esta participación crecerá lo que crezca el PIB a precios de mercado en términos nominales y en cualquier caso, el incremento del montante de la participación de un ejercicio con respecto al anterior nunca será inferior al que experimente el IPC.

- Participación en Fondos Europeos: el acuerdo establece que la participación de las Corporaciones locales en los tributos del estado se complementa a partir del año 2000, con varios fondos destinados a la financiación de infraestructuras locales y de iniciativas locales de formación y empleo, con las siguientes dotaciones: 42.000 millones de pesetas procedentes del FEDER; 15.000 de los Fondos de Cohesión; 10.000 millones procedentes del Fondo Social Europeo y 5.000 millones procedentes de los Presupuestos Generales del Estado.

- Tributos y procedimientos: el acuerdo se refiere a las normas generales de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos y demás ingresos de derecho público de las entidades locales, así como a la regulación específica de los tributos municipales.

- Política Presupuestaria: las entidades locales se comprometen a contribuir a la elaboración de una política presupuestaria acorde con el programa de convergencia para el periodo 1997-2001, orientando su política presupuestaria de forma primordial a la consecución de una sólida situación de equilibrio presupuestario y a la contención de los niveles de endeudamiento.

Sin embargo, es preciso tener presente que la petición de traspaso de mayores recursos desde otras Administraciones hay que hacerla conectada a la asunción de mayores responsabilidades para la Administración Local y que, por otro lado, la actuación fiscal de las Administraciones Locales puede dirigirse hacia otras vías como la mejora en la gestión.

Así, determinadas figuras tributarias pueden ver incrementado su rendimiento mejorando los actuales sistemas de gestión para lo que resulta muy importante el establecimiento de un adecuado sistema de colaboración entre Administraciones.

Asimismo, no debe olvidarse que parte de los problemas financieros de la hacienda municipal se pueden solucionar a través de la profesionalización de la función pública. El control del gasto, la aplicación de nuevas técnicas de elaboración y ejecución presupuestaria, la mejora de la gestión financiera y la eficacia recaudatoria, ...etc deben ser líneas de actuación a seguir por todos los municipios.

De ahí que la discusión futura de la hacienda local deba situarse, también, en el terreno de como ingresar mejor y gastar mejor, es decir, en el de la mejora de la gestión pública. Así se impone la necesidad de analizar lo que se ha hecho y poder así descartar aquellas políticas y aquellos gastos que suponen un uso ineficaz de los recursos disponibles siendo necesario que las entidades locales se muestren pragmáticos y flexibles en cuanto a las fórmulas para la gestión de los servicios públicos con la debida transparencia y en cooperación con el resto de los actores públicos.

V. CONCLUSIONES

La mayor proximidad de los Municipios a los intereses ciudadanos tendría que proyectarse en una descentralización de funciones y competencias en favor de las Entidades Locales, extrayendo en su plenitud las posibilidades de delegación de competencias estatales o autonómicas en su favor y abordando, si ello fuera preciso, las reformas legales necesarias para alcanzar ese objetivo. El objetivo general en este ámbito es pues, el reforzamiento de los Entes Locales, de forma que puedan asumir el protagonismo que les corresponda en todas las materias susceptibles de gestión en el orden local. Ello plantea la necesidad de alcanzar un Pacto Local, de carácter político y territorial, que permita abordar de un modo lógico, claro y de forma conjunta el futuro, las competencias y la posición de las Entidades Locales y que ha de basarse en una serie de principios, entre los que pueden citarse: la autonomía en la gestión de los intereses propios, la subsidiariedad, la descentralización y el acercamiento de la gestión, la eficacia en el desempeño de la función, la eliminación de duplicidades y la cooperación y coordinación ejecutivas.

Todo ello determina la necesidad de abordar de un modo global la redefinición del papel de las Entidades Locales en un Estado compuesto como es el nuestro, pues bueno es profundizar en el principio descentralizador hacia las Comunidades Autónomas, pero igualmente necesario parece el desarrollo de este principio respecto a las Entidades Locales pues la conciencia y lealtad al sistema supone su extensión hacia estas. La complejidad de las sociedades actuales hace lógica la existencia de una pluralidad de administraciones. Lo importante es saber convertir esa complejidad en un sistema eficaz de resolución de los problemas de los ciudadanos. Para ello, es necesario mejorar los mecanismos de cooperación de los ayuntamientos con otras administraciones públicas, ya que no responde a la realidad actual de los ayuntamientos el hecho de que se las considere como meras colaboradoras de otras administraciones en la prestación de servicios de carácter menor.

Los artículos 25, 26 y 36 de la Ley de Bases de Régimen Local establecieron un mínimo competencial, remitiéndose al legislador sectorial competente –central o autonómico– para la determinación concreta de las competencias locales. En realidad, dada la escasa conexión de lo local con las materias exclusivas del Estado, y teniendo en cuenta que en los casos de competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas solo puede el Estado atribuir competencias a los Entes Locales cuando sea necesario para garantizar la autonomía, resulta que es el legislador sectorial autonómico quien tiene la última palabra sobre la funcionalidad competencial de los Entes Locales.

La garantía institucional de la autonomía local reconocida en la Ley de Bases del Régimen Local puede servir como criterio de control a posteriori respecto de la legitimidad de las leyes que no reconozcan las competencias locales necesarias para la gestión de los asuntos

locales. Pero a partir de may se hace necesario el recurso al más amplio acuerdo entre las fuerzas políticas, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales con la finalidad de asumir el compromiso de profundizar la descentralización hacia el sistema de gobierno local.

No estará nunca completa la reforma del Estado si esta se limitase a abordar los aspectos relativos a las Comunidades Autónomas y sus relaciones con la Administración Central, sino que es necesario contemplar también y simultáneamente la posición y la articulación de los Entes Locales con las demás Entidades Territoriales. El reparto competencial existente entre el Estado y las Comunidades Autónomas determina que sean estas los titulares de la mayor parte de las competencias susceptibles de atribución a los Entes Locales, por lo que resulta imprescindible, no solo la participación de las Comunidades Autónomas, sino el acuerdo entre todas ellas, para que este proceso descentralizador opere uniformemente en todo el territorio.

El significado del Pacto Local es, pues, dar respuesta a la insuficiencia de instrumentos para definir positivamente y hacer eficaz el contenido competencial concreto que la autonomía local reclama para la gestión de los intereses propios.

Ahora bien, no debe olvidarse que el pacto local no es un fin en si mismo, sino un instrumento para lograr de un modo definitivo situar en su lugar adecuado el nivel local. Además es preciso recalcar que el pacto local debe tener una dimensión servicial, es decir, debe estar dirigido a una mayor proximidad y mejor gobernabilidad en favor de los ciudadanos.

El pacto local debería ser también un instrumento para modificar la cultura político administrativo local, reforzar de los valores añadidos de la eficacia, eficacia, legitimación, transparencia, responsabilidad y participación democráticas, así como para la mejora de la gestión y de las políticas publicas locales.

El Estado ha de participar activamente en este proceso como impulsor del mismo y mediante la aprobación de las normas relativas a aquellas materias cuya competencia le corresponde, pero no puede, unilateralmente, lograr la consecución del Pacto Local y del proceso global descentralizador que el mismo entraña sin la voluntad de colaboración de las Comunidades Autónomas.

Lo cierto es que parece haber llegado ya el momento de proceder a un amplio acuerdo político y territorial que posibilite que los Entes Locales ocupen un lugar en el contexto organizativo, institucional y competencial acorde con sus capacidades y en función de esa cercanía al ciudadano, origen y destino de toda mejora territorial. Un pacto que beneficiar al conjunto del Estado, que contar y con unas Entidades Locales ágiles y eficaces, incardinadas plenamente en el contexto estatal y de acuerdo con el principio de subsidiariedad.