

El poder local

La dialéctica política de la organización
del poder local en perspectiva jurídica

Mario Garcés Sanagustín



DOCUMENTO DE TRABAJO

ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES
ESPAÑA

LA DIALÉCTICA POLÍTICA DE LA ORGANIZACIÓN DEL PODER LOCAL
EN PERSPECTIVA JURÍDICA

El poder local

La dialéctica política de la organización del poder local en perspectiva jurídica

«La ciudad a la que tiende mi viaje es discontinua en el espacio y en el tiempo»
Italo Calvino, «La ciudad inacabada»



Mario Garcés Sanagustín

DOCUMENTO DE TRABAJO

ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES
ESPAÑA

LA DIALÉCTICA POLÍTICA DE LA ORGANIZACIÓN DEL PODER LOCAL EN PERSPECTIVA JURÍDICA

EDITA:

© Academia Europea de Ciencias y Artes

ISBN: 84-609-7672-6

DEPÓSITO LEGAL: M-52480-2005

IMPRIME: Sociedad Anónima de Fotocomposición
Talisio, 9. 28027 Madrid

Índice

PRESENTACIÓN GENERAL	9
PRESENTACIÓN	11
1. INTRODUCCIÓN: EL PODER LOCAL ENTRE EL PRAGMATISMO POLÍTICO Y EL SISTEMA JURÍDICO	13
2. ANTECEDENTES JURÍDICO-CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL	17
2.1. <i>La Administración local en la tradición constitucional y legislativa española. Referencias históricas</i>	17
2.2. <i>El impacto de la organización local de Javier de Burgos en las estructuras históricas del siglo XIX. La importación del modelo francés</i>	20
2.3. <i>Efectos del uniformismo en nuestro Derecho. Provincias y municipios ante el sistema autonómico</i>	21
2.4. <i>Territorio y municipio en perspectiva histórica</i>	22
2.5. <i>Luces y sombras del municipalismo español en la etapa democrática española</i>	24
3. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978	27
3.1. <i>La Administración local como parte constitutiva del Estado. Democracia y autonomía local</i>	27
3.2. <i>Las Entidades Locales desde la óptica de la Unión Europea: una necesidad de convivencia política para la nueva Europa. El principio de subsidiariedad desde la «Carta europea de Autonomía Local» hasta la futura Constitución europea. Otros ejemplos: la reforma local en Francia</i>	30
4. LAS ENTIDADES LOCALES EN EL MARCO DE REPARTO DE PODER ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	35
4.1. <i>La división competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de organización y régimen local. La doctrina del Tribunal Constitucional</i>	35
4.2. <i>La legislación autonómica en materia de régimen local. Especialidades orgánicas y funcionales derivadas de la normativa autonómica</i>	39
5. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL «PACTO LOCAL»: DE LAS «MEDIDAS PARA EL DESARROLLO DEL GOBIERNO LOCAL» A LA LEY DE MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL	43
5.1. <i>Génesis del Pacto Local en España. Historia de un encuentro</i>	43
5.2. <i>Contenido del Pacto Local</i>	45
5.3. <i>El momento de las grandes ciudades: la Ley de Modernización del Gobierno Local</i>	50
6. EL FUTURO DEL PODER LOCAL EN ESPAÑA. ¿POR FIN EL FINAL DE UN LARGO TRAYECTO?	55
BIBLIOGRAFÍA	58

Presentación general

Con el traspaso de las competencias en materia sanitaria, se puede decir que se ha dado por concluida, en la práctica, la primera fase del proceso de construcción del Estado Autonómico en nuestro país. Más allá de las reformas estatutarias que se puedan producir, y sin duda se producirán próximamente, lo cierto es que a día de hoy las competencias presupuestariamente más significativas, vinculadas al desarrollo del Estado de Bienestar, han sido transferidas a las Comunidades Autónomas, de modo que el peso político y administrativo de este nivel de gobierno ha alcanzado cotas poco previsibles, cuando en 1978 aprobamos nuestra Constitución.

Sin embargo, aunque el protagonismo de la descentralización en España se lo han llevado casi en exclusiva los gobiernos autonómicos, la realidad es que, por debajo, ciudades y pueblos han experimentado avances incontestables y las instituciones locales aparecen a menudo como las mejor valoradas por los ciudadanos en las encuestas de opinión. De hecho, la recuperación de la democracia local hace ahora veinticinco años, vino acompañada de una explosión reivindicativa por la cual los ciudadanos demandaban más y mejores servicios públicos, en ámbitos esenciales para nuestro bienestar, como el abastecimiento de aguas, la recogida de basuras, el transporte urbano, el planeamiento urbanístico o ciertos servicios sociales y culturales. Tales demandas difícilmente podían ser satisfechas por aquel entonces con celeridad, dado que los ayuntamientos democráticos renacían en unas difíciles condiciones financieras, abrumados por unas expectativas excesivas y con unas estructuras precarias tanto en lo referente a las bases legales de actuación, como en materia de personal cualificado para hacer frente a estas nuevas necesidades.

Con todo, es un hecho innegable que nuestras localidades han mejorado exponencialmente, independientemente del color político de quienes las gobernaron a lo largo de estos años. Es por ello por lo que, desde los avances en la construcción del Estado Autonómico, se hace necesario profundizar en lo que se ha dado en llamar «segunda descentralización», al objeto de hacer efectivo el conocido *principio de subsidiariedad*, consagrado en la *Carta Europea de la Autonomía Local*, firmada en Estrasburgo el día 15 de octubre de 1985 por el Plenipotenciario de España, y, en última instancia, seguir mejorando la calidad de vida de los ciudadanos mediante el acceso a servicios públicos de calidad prestados por los gobiernos en condiciones cada vez más eficientes. El principio de subsidiariedad viene a pedir que lo que pueda hacer un gobierno próximo, no lo haga uno lejano, y está, sin duda, detrás del hecho de que actualmente los gobiernos locales intervengan en multitud de ámbitos de la vida económica y social, muchas veces sin título competencial atribuido en la normativa vigente, pero siempre haciendo frente a las demandas de los ciudadanos desde la proximidad.

De la relevancia política del mundo local y de cómo sus problemas aparecen en la agenda inmediata de los poderes públicos da idea la reciente elaboración, a instancia del Ministerio de Administraciones Públicas, de un denominado *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España*. Sin embargo, este importante proceso en un contexto cada vez más globalizado requiere además examinar experiencias recientes de algunos países de la Unión Europea a la que pertenecemos de pleno derecho, cuyas circunstancias concretas, no por di-

ferentes dejan de resultar relevantes cara a una reforma institucional de la magnitud de la que se avecina.

Hoy, en los umbrales del siglo XXI y ante la perspectiva de un proceso de reforma institucional tendente a incrementar el peso del «poder local» en nuestro país, resulta imprescindible volver una vez más la vista a Europa a efectos de aprovechar las experiencias de reforma que en materias de ordenación del territorio, organización y financiación de los servicios públicos, desarrollo de la participación ciudadana, representatividad institucional, entre otras, han tenido lugar en el espacio europeo.

Sobre estas bases, desde la *Academia Europea de Ciencias y Artes* se ha impulsado el desarrollo de un amplio proyecto de investigación de carácter notablemente interdisciplinar mediante el que se trataba de incorporar la reflexión de cualificados profesionales de distintas formaciones sobre el *futuro del poder local en España* a partir del planteamiento de una serie de problemas esenciales en materias tales como la ordenación del territorio, la organización y financiación de los servicios públicos, la participación ciudadana o la representatividad institucional, que inevitablemente será preciso afrontar más pronto que tarde y de las respuestas dadas desde nuestro entorno más inmediato.

El plan de trabajo de este proyecto ha comportado la realización de cuatro investigaciones de carácter interdisciplinar sobre el futuro de el poder local, que llevan por título: *Gobernanza local. Nuevas formas de ciudad y de su gobierno*, *Modelos de gestión y de financiación de los servicios públicos locales*, *El papel de la democracia directa y del federalismo en el poder local* y *La dialéctica política de la organización del Poder Local en perspectiva jurídica*.

Esta serie de documentos de trabajo recoge el contenido de cada uno de los cuatro estudios citados. Ahora se pone a disposición del lector «*La dialéctica política de la organización del Poder Local en perspectiva jurídica*», esperando contribuir con ello a enriquecer un debate que no ha hecho más que empezar y que deberá implicar al conjunto de la sociedad.

Presentación

El sistema jurídico local en Europa refleja, como pocas áreas del profuso haz de materias que componen el Derecho, las tensiones históricas, las transformaciones culturales y las demandas sociales de la reciente historia del viejo continente. En una etapa caracterizada por la guía de la mundialización, los ciudadanos hallan en los espacios locales señales de identidad y vínculos de pertenencia social que complementan las ventajas de la interacción global pero también las desventajas de la pérdida de conciencia colectiva.

En este entramado de redes de influencia cambiantes, el Derecho ha sido, es y será testigo de la capacidad y voluntad de los legisladores por volcar el espíritu de cambio en las normas jurídicas. Desde la tradición constitucionalista española, tributaria de las creencias posibilistas de la fisiocracia francesa, hasta el municipalismo democrático, el estudio del Derecho permite testimoniar los flujos de posición de las entidades locales en los sistemas de organización política. Así, frente al centralismo reformista del siglo XX que comprendía la realidad municipal como terminal de una cadena de poder monocrático, al autonomismo, el papel que han jugado los municipios y, por consiguiente, la naturaleza conformadora del Derecho sobre los mismos, no ha sido siempre igual. Es más, el descubrimiento en la segunda mitad del siglo XX de la enorme funcionalidad de los municipios como contrapoder de los modernos nacionalismos territoriales ha revitalizado el debate y la semblanza del municipalismo en el escenario jurídico-político.

Por estas razones, el jurista ha de enfrentarse al análisis del Derecho local, no solamente con ánimo positivista, sino con el desafío intelectual de comprender los vastos y complejos caracteres que dominan su formación. En este esfuerzo, el análisis debe abarcar el historicismo jurídico, el entendimiento de la supranacionalización europea tanto en su raíz política como jurídica y la visión netamente positiva del ordenamiento jurídico local. Únicamente de esta manera es posible hacer visible la profunda fronda del municipalismo europeo y español y, además, asomarse al espacio ignoto de los próximos cambios con posibilidades de vaticinar sus éxitos y fracasos.

Para comprender el futuro del poder local, entendido en sí mismo como poder originario pero también como contrapoder territorial, basta con comprobar las similitudes de las propuestas programáticas de las distintas fuerzas políticas, que en su rotación en el poder, insuflan nuevas reformas sobre el panel jurídico preexistente. En el Derecho se hallan soluciones y respuestas, pero también fuentes de conocimiento escrito para conocer el pasado, presente y futuro de nuestra organización política.

Esta investigación, promovida e impulsada por la Delegación Española de la Academia Europea de Ciencias y Artes, forma parte de un proyecto de más amplio alcance en el que, bajo el título de *«El Poder Local»*, se pretende sentar las bases para, en la medida de lo posible, contribuir al desarrollo del Pacto Local a través de su aplicación. Los restantes bloques que completan el estudio, profundizan en los modelos de Administración Local y el sistema de relaciones de cooperación interterritorial en Europa, los esquemas de gestión y financiación de los servicios públicos, y los problemas de representatividad en el mundo local.

1. Introducción: el poder local entre el pragmatismo político y el sistema jurídico

Desde la Ciencia del Derecho, las últimas décadas han venido caracterizadas por una profunda evolución del orden jurídico local, impulsada por una corriente política renovadora, dominada por la tesis imperante de que las Entidades locales han de representar, en el mundo del nuevo milenio, un ingrediente esencial en la construcción de la democracia moderna. La creencia global de que los municipios son escuelas de participación y, por ende, de democracia y que están llamados a asumir el protagonismo de las relaciones sociales y económicas en el marco de un mundo sin fronteras, no ha pasado desapercibida para los legisladores de los Estados más desarrollados, que han fomentado la autonomía local como factor central de su vertebración territorial.

Los poderes públicos se han configurado como réplicas en tamaño y dimensión de las aspiraciones de los ciudadanos, respondiendo de este modo a aspiraciones bien distintas pero interactuables. Así, el sentimiento de pertenencia a una colectividad nacional, inspirado en las fuentes del Estado-nación, es perfectamente conciliable con la sensibilidad del deber cívico de afiliación a una comunidad municipal, en la que no se buscan tanto señales de identidad nacionalista como formas regulares de gestión efectiva de intereses y necesidades primarias. Así pues, nacionalidad y ciudadanía son complementos esenciales e incontrovertibles en la constitución angular del hombre como ser social.

Ahora bien, estos conceptos no son inamovibles y la mundialización como flujo conformador de la nueva realidad social y económica internacional ha provocado un vaciamiento parcial de estos axiomas. Por un lado, porque el advenimiento de movimientos de supranacionalización, por medio de la integración de Estados, socava en origen el concepto mismo de nacionalidad, como baluarte de determinación de la conciencia social y la personalidad individual. Pero, por otro lado, los ciudadanos, ajenos a los desplazamientos de sus gobiernos nacionales, han asumido como propia la necesidad de interrelacionarse, como entes individuales, en un mundo más complejo y dinámico. Es más, es una convicción extendida entre los pensadores que la mundialización como fenómeno crítico de movimientos de masas e individuos genera la necesidad de reflexionar sobre el papel y la posición que los espacios inferiores ocupan en una red más vasta de relaciones socioeconómicas. Constituye, por tanto, un nuevo desafío para los espacios locales, que tienen que estar prestos a dotar de respuestas a un nuevo escenario más competitivo y más cambiante.

Los nuevos tiempos han convertido en vulnerable el principio de la soberanía nacional que, paradójicamente, cuando emerge en dimensiones regionales y locales, se enfrenta a los vientos de la modernidad internacional. Escribía Ortega y Gasset en «La Rebelión de las Masas» (1928) que «*Ahora llega para los europeos la sazón en que Europa puede convertirse en idea nacional...; sólo la decisión de construir una gran nación con el grupo de los pueblos continentales volvería a entonar la pulsación de Europa.*» En el momento presente, cuando la visión de Schuman es una realidad sociopolítica y patrimonio común de los europeos, parece dominar la idea de que, quebradas las fronteras, las ciudades han de asumir mayor protagonismo en el ámbito internacional.

La mutación de límites fronterizos hace del mundo un proyecto abierto y posibilista. Por ello, el Derecho como sistema de ordenación de conductas y

potestades ha de participar activamente en la conformación de esta nueva realidad, embridando los efectos enervantes de un proceso asistémico e imprevisible. El Derecho ha de anticiparse a los efectos de un nuevo espacio de organización donde se replantean las necesidades y las funciones, las obligaciones y los derechos, las potestades y las servidumbres. Bajo este contexto, los municipios son centros de poder público, y desde la perspectiva de la delimitación de ese poder, hay que redefinir los parámetros de la autonomía, la democracia y la subsidiariedad. No en vano, los conflictos aparejados a la mundialización, como son la pobreza, la desigualdad, la migración desgobernada, o el desajuste social (Aguirre, Sanahuja, Gil Araujo) alteran frontalmente el espacio de acción política y administrativa de los municipios europeos, desafiando las fórmulas tradicionales de gestión pública.

De siempre, además, los municipios se presentan como ramas organizadas dentro de la fronda de los poderes públicos que responden mejor a las exigencias de humanización. De suyo, cuando las expresiones de nacionalidad y ciudadanía conviven pacíficamente, como dos cuerpos compatibles en un mismo espacio territorial, el porvenir social y económico está inicialmente garantizado. En cambio, cuando el ciudadano dirige su mirada al municipio para obtener satisfacción de sus demandas sociales y utiliza la nación, Estado o región, como coartada para la floración de aspiraciones secesionistas o identitarias, extrañas al marco de organización constitucional, se forma el calvo de cultivo para la involución social y económica.

Desde esta perspectiva, no cabe desconocer que los modelos europeos de organización territorial son enormemente diversos y los condicionantes políticos, estructurales o coyunturales, igualmente diferentes, por lo que no cabe reducir a la unidad las situaciones de conflicto del municipalismo europeo. En aquellos Estados en los que existen jurisdicciones intermedias dotadas de amplio poder político, delineando un Estado multinivel a tres planos de organización, las consideraciones sobre la autonomía o democracia local vendrán mediatizadas por el influjo de poder político del primer y segundo nivel territorial. No es asimilable un sistema de reparto competencial binario (Estado/municipios) a un sistema de distribución de poderes y funciones sobre más de dos niveles de organización territorial (Estado/regiones/municipios). La biodiversidad territorial europea y las especialidades poblacionales son patentes e impiden predecir una solución común a un estado irreductible de diagnóstico:

Organización territorial en Europa

Estados UE	Superficie	Nivel regional	Nivel local superior	Nivel local básico
Alemania	356.900	16 Länder	426 kreise	16.068 gemeinden
Austria	83.859	9 Länder	35 bezirken	2.301
Bélgica	30.500	3 regiones	10 provincias	589
Dinamarca	43.100		16 counties	273
España	504.800	17 Comunidades Autónomas	50 provincias	8.082
Finlandia	338.000	6	20	460
Francia	551.000	26	100 departaments	36.779
Grecia	132.000		54	5.921
Irlanda	70.300	8	34 counties	151 districts
Italia	301.200	20	95 provincias	8.074
Luxemburgo	2.600			118
Países Bajos	40.800		12 provincias	640
Portugal	92.400		18 districts	305
Reino Unido	244.800	3 (Gales, Escocia e Irlanda del N.)	56 counties	481 districts
Suecia	449.960	2	18 counties	289

El factor político, tras todo lo descrito anteriormente, se convierte en un elemento decisivo de conformación de la realidad local. El sentimiento de radicación nacional o local del ciudadano es un condicionante de primer orden para poder emprender reformas sobre la matriz de organización del territorio. Una resistencia social a la agregación municipal o a la disgregación local puede detener cualquier aspiración legítima de un gobernante para construir un modelo óptimo y correctamente dimensionado de acción pública. De hecho, varios países europeos experimentaron en la segunda parte del siglo XX reformas estructurales tendentes a reducir el nocivo minifundismo que padecían y que lastraban los propósitos de una gestión municipal más eficiente. Es obvio que las condiciones políticas y constitucionales españolas en la actualidad no son propicias para una transformación estructural del tamaño de los municipios.

Efectos de la reforma municipal en Europa

Estado	Año de la reforma	Número de Entes locales antes de la reforma	Número de Entes locales después de la reforma	Disminución en porcentaje
Alemania	1968-1970	14.338	8.414	-41
Bélgica	1975	2.359	596	-75
Dinamarca	1967	1.387	277	-80
Francia	1971	37.708	36.394	-3
Países Bajos	1951	1.010	775	-23
Reino Unido	1974-1975	1.549	522	-66
Suecia	1952-1974	2.500	307	-88

Es por ello que, en ocasiones, la organización local se ha erigido como un contrapeso institucional a la organización periférico-regional de los Estados, nucleados en torno a organizaciones intermedias (Estados federados, regiones, departamentos o Comunidades Autónomas). No en vano, la catarsis experimentada en Europa tras el advenimiento y desenlace de la Segunda Guerra Mundial, inducida por fenómenos de corte identitario y pulso nacionalista, provocó que desde la Unión Europea, se reparara en los municipios como fuente de contrapoder de los Estados, debilitados en su conciencia nacional. El descubrimiento de la enorme funcionalidad política de los gobiernos locales, de origen pragmático más que político, constituye el principal activo para el fortalecimiento del poder local en la Europa del siglo XXI.

La historia reciente de la Administración local está transida, tanto en España como en el resto de Europa, por una dicotomía inicial entre centralización y descentralización, de raíces fisiocráticas francesas, y, a su vez, dentro de esta última, de una tensión permanente dentro dos campos de fuerza: el municipalismo y el regionalismo. Desde el nuevo orden constitucional, y más allá de coyunturas políticas, la disposición del sistema jurídico local español está entreverada por la existencia de dos niveles de gobierno superiores, que ejercen efectivamente sus potestades sobre el espacio municipal: la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas.

No en vano, la realidad pluriforme de la organización local en España, condenada históricamente a la diversidad, a pesar de los esfuerzos uniformadores de mediados del siglo XX, desvelan una morfología organizativa dispar en función de cada Comunidad Autónoma. La asunción por parte de las Comunidades Autónomas de capacidad legislativa en orden a la organización de su propio ámbito territorial introduce un grado de complejidad superior al de otros

países desarrollados en el intento de alcanzar soluciones óptimas para la prestación de servicios locales. El fenómeno crónico de minifundismo en España, el limitado avance del asociacionismo supramunicipal, el reconocimiento de las conurbaciones como realidades locales diferentes o la mancomunación de servicios locales únicamente pueden entenderse en España de un análisis combinado e integral de los sistemas jurídicos estatal y autonómicos.

En resumen, la racionalidad y el pragmatismo político son aliados en la defensa de un modelo basado en la subsidiariedad y en el predominio institucional de las Entidades Locales. La estructuración del poder público, soportado en claves racionales, supondría, como postula la Ciencia económica, un paso al frente del municipalismo europeo. Sin embargo, a estos análisis no pueden ser ajenas consideraciones que exceden la racionalidad y anidan en el ámbito de la identidad nacional. Cuando las presiones nacionalistas acampan en la ciudadanía, limitando el poder de desconcentración de competencias en las Entidades Locales, y en favor de pretensiones que ansían la detentación del poder en manos de las instancias regionales, el tránsito hacia la esfera local se hace inviable.

2. Antecedentes jurídico-constitucionales del municipalismo español

2.1. La Administración local en la tradición constitucional y legislativa española. Referencias históricas

El municipalismo continental europeo sólo es explicable a la luz de las tesis fisiocráticas y del sistema prerrevolucionario francés, que con la luminosidad debida fue expuesto en nuestro país por García de Enterría (1981). Cuando la Constitución de Cádiz de 1812 instaura un sistema racional de organización territorial que gira en torno a las provincias y, en su sede, a los municipios, no hace sino incorporar la tradición francesa, cuya gestación obedece a dos impulsos de diverso signo. De hecho, la evolución y formación del régimen local en Europa es fruto de las ideas políticas, contrarias e inestables, que han dado lugar a constantes conflictos de poder (Hintze, 1942). Durante los siglos XVIII y XIX, en Francia se acuñó una concepción original del poder municipal, muy diferente a las concepciones anglosajonas sobre autogobierno que merecieron una defensa política infructuosa por pensadores y políticos como Posada, Azcárate o el propio Maura. La influencia francesa es manifiesta y, desde 1812, pasando por las Leyes doctrinarias de 1845, constituye el legado que, con las variables descentralizadoras que introduce la Constitución de 1978, recibe y desarrolla nuestro país.

Durante el Antiguo Régimen (Santamaría Pastor, 1985), el municipio no era una unidad sustantiva con dimensión jurídica propia, dotada funcionalmente de prerrogativas y funciones administrativas, sino que era una mera convención geográfica desprovista de proyección política o administrativa. Es evidente pues, que, en esta etapa no cabe articular ningún principio de autonomía local, por cuanto no existía capacidad de autoorganización en ámbitos físicos formados por agrupaciones de inmuebles y personas y regidos por prohombres nombrados por mandato real.

Sin embargo, anticipándose a la Revolución Francesa, el movimiento fisiócrata francés, preocupado por la óptima explotación de la tierra como referente ideal para el desarrollo de los hombres, concibe el municipio como una sustancia administrativa propia, de carácter autogestionario, susceptible de presentar oposición al Estado absoluto. Por esta vocación de convertir el municipio en contrapoder, la Asamblea Constituyente reconoce la condición de «*pouvoir municipal*» en el año 1789, en el Decreto de 14 de diciembre sobre organización de las «*municipalités*». El propio concepto de poder, como sistema articulado de fuerzas político-administrativas, representa una forma de imponer equilibrios en modelos donde la ordenación territorial adquiere relevancia frente a modelos de dominación personalista.

De este modo, de acuerdo con las tesis defendidas por Turgot y Necker, las municipalidades adquieren carta de naturaleza en tanto en cuanto constituyen centros de dominación y gestión de los intereses territoriales de su jurisdicción y, en segundo lugar, en cuanto representan las terminales de un sistema nacional, al que hay que dotar en sus ramificaciones locales de capacidad para la defensa de los intereses generales. Desde esta forma bifronte de organización del

municipio francés, se edifica la estructura de un modelo articulado de carácter autoritario, que Napoleón desplegará en toda su proyección política (Pon-teil, 1956).

Entre los desafíos internos que había que combatir, el principal era erradicar las viejas estructuras territoriales, procedentes algunas de la Edad Media, y que a través de instituciones singulares, conferían una fuerza activa insubordinable, en determinadas condiciones históricas, al poder de dominación centralista. La subversión del poder fragmentado en Francia por la vía de la eliminación de la diversidad y la imposición de un sistema homogéneo de Departamentos y municipalidades es la causa profunda de las transformaciones experimentadas en el siglo XVIII y XX en el país vecino, y que de manera ulterior, irradian toda su energía sobre nuestro país. El igualitarismo, el uniformismo y el liberalismo son los principios-guía que determinan el camino que emprenderá España tras la aprobación de la Constitución de Cádiz. Nuevamente, son razones de neto pragmatismo político las que inciden de manera determinante en el proceso de configuración de la realidad local continental. Entre los principios básicos que inspiran la organización del régimen local tras la aprobación de la Constitución de Cádiz destaca la atribución de competencias propias a los Ayuntamientos o la constitución democrática de sus órganos de gobierno. Tras la Restauración absolutista (1814-1820) que abroga con la representatividad y la desconcentración funcional, el Trienio liberal (1820-1823) consagra en España el concepto de «pouvoir municipal», mediante una segregación de las funciones que corresponden a los municipios y a las Diputaciones. No será hasta 1833, una vez finalizada la década ominosa, cuando se reabra la proyección municipalista en España, con una tensión ideológica entre progresistas y moderados que, sin embargo, presenta dos puntos de entendimiento: el abandono del sufragio universal de todos los vecinos y la desconstitucionalización de los principios básicos rectores del sistema electoral local.

Durante la década moderada, se aprueba la que durante mucho tiempo sería la referencia legislativa del hecho local: las Leyes de 8 de enero de 1845, penetrada por la ideología moderada y basada en un sistema electoral censitario tanto en el ámbito provincial como en el ámbito local. Esta norma, puntualmente derogada durante el bienio progresista (1854-1856), se mantiene con ligeros avances hasta 1868, en el que la Revolución abre la vía a una reforma del poder local tras la aprobación de los Decretos de 21 de octubre y de 9 de noviembre de 1868, por medio del cual se establece el sufragio universal aplicable a las elecciones municipales y provinciales, a condición de ser mayor de 25 años y estar inscrito en el padrón de vecindad.

Será la Constitución de 1869 la que en su artículo 99 introduzca un conjunto de reglas y principios aplicables al régimen de organización y funcionamiento de las entidades locales, algunos de los cuales se proyectan hasta nuestro presente modelo constitucional: reconocimiento de intereses específicos de las provincias y de los municipios, publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos importantes o la publicidad de las sesiones. A fin de renovar el acervo jurídico local, el legislador aprueba sendas Leyes, Municipal y Provincial, el 20 de agosto de 1870, cuyas fuentes son fácilmente reconocibles en nuestro sistema actual: corporativización de la entidad local, la residencia como factor de vecindad, el reconocimiento de los «intereses peculiares de los pueblos» como sustancia propia y típica para la gestión de los intereses municipales, o la imputación de determinados recursos tributarios a la Hacienda municipal. La máxima expresión del carácter genuino del municipio, como unidad natural de

gestión de servicios públicos, se plasma en el artículo 40 del proyecto de Constitución federal de 1873, a cuyo tenor *«en la organización política de la nación española todo lo individual es de la pura competencia del individuo; todo lo municipal es del municipio; todo lo regional es del Estado y todo lo nacional es de la Federación»*.

Del reconocimiento de la autonomía económica, administrativa y política de la realidad local del proyecto de Constitución de 1873, se pasa con el advenimiento de la Restauración a un modelo de tutelaje del Estado sobre las corporaciones locales y un regreso al modelo censitario de sufragio municipal, si bien tanto Sagasta, como fundamentalmente Maura, corrigen esta deriva inicial y amplían competencias y derechos de sufragio, en sintonía con el municipalismo filosófico de los regeneracionistas de la época (Costa). En este sentido, la Dictadura de Primo de Rivera, lejos de cercenar el reforzamiento del poder municipal, ahonda en él, considerando al municipio como una entidad natural, a través del Estatuto municipal de Calvo Sotelo de 8 de marzo de 1924. En el Estatuto, se reconoce el voto de la mujer que sea cabeza de familia, así como se quiebra con el uniformismo, al distinguir entre municipios urbanos rurales o constituirse en régimen de Carta. Para la protección de la autonomía municipal, se introduce el conflicto como técnica institucional de reacción antes inmisiones competenciales, reconocidas éstas a través de una cláusula general y a través de cláusulas específicas. Asimismo, el Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925 da carta de naturaleza a la provincia como entidad natural originaria e incluso se llega a definir el instrumento de la Carta intermunicipal, embrión de la sobreagrupación municipal o la comarcalización en España.

Con la irrupción de la Segunda República, aparecen anudadas una vez más las ideas de descentralización y democracia, con la aparición de las regiones como ámbitos de identidad nacional intermedios y con importantes avances respecto al Estatuto, ya progresista, de Calvo Sotelo. En particular, la Constitución de 1931 reconoce la autonomía municipal en su artículo 1 (*«La República constituye un Estado integral compatible con la autonomía de los municipios y de las regiones»*) y en su artículo 9 (*«Todos los municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia»*). Como principal novedad de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, se reconoce la posibilidad de que las regiones puedan legislar en materia local, al amparo de cuya habilitación el artículo 10 del Estatuto de Cataluña dispuso que *«Corresponderá a la Generalidad la legislación sobre régimen local que reconocerá a los Ayuntamientos y demás corporaciones administrativas que creen la plena autonomía para el autogobierno y administración de sus intereses peculiares si bien esta legislación no podrá reducir la autonomía municipal a límites menores que los que señale la Ley general del Estado.»* Durante el bienio de gobierno de Gil Robles, el Parlamento catalán llegó a aprobar la Ley municipal de 16 de julio de 1934.

Con el franquismo, se produjo una involución de las cuotas de democracia local alcanzadas no sólo durante la Segunda República sino también durante el primer tercio de siglo, durante el gobierno de Primo de Rivera. Se impone nuevamente un estrecho control sobre las entidades locales y se prevé asimismo la existencia de regímenes singulares para las florecientes conurbaciones. A partir de la década de los sesenta, el régimen comienza a dar muestras de debilitamiento y, al socaire de la industrialización y la formación de problemas asociados al crecimiento urbanístico, se repara de nuevo en la magnitud que pueden tener las entidades locales como terminales en la gestión de intereses públicos.

2.2. El impacto de la organización local de Javier de Burgos en las estructuras históricas del siglo XIX. La importación del modelo francés

Fácilmente se puede entender que la dinámica integradora y uniformista que tomaba a las municipalidades como coartada devino en una supresión de las viejas estructuras atomizadas de poder, campo abonado para que los jacobinos se abrieran paso con sus nuevas ideas. En España, atendiendo a la supervivencia de estructuras dotadas incluso de mayor poder, el fenómeno causó efectos de mayor impacto que en Francia (Burguño, 1994). En paralelo, comienza a gestarse entre ciertos ideólogos una estructura de pensamiento que idealiza una concepción primigenia de las Entidades locales, como entes dotados de sustantividad natural previa a la configuración de cualquier otro modelo de organización política territorialmente más complejo, y que destaca a los municipios como depositarios de la organización normal de las personas y de sus medios productivos, a diferencia de otros artificios sobremunicipales, que obedecen a causas y circunstancias históricas contingentes y, por tanto, superables al fin.

El revés de esta tendencia, que llega hasta nuestros días en los Estados de tradición jurídica y organizativa continental, no es sino la de construir un gran tejido de poder, dominado desde el centro, capaz de vincular el poder municipal directamente al poder central. Por este procedimiento, se garantiza la ininterrumpibilidad de la cadena de mando que alcanza hasta el último confín administrativo del territorio.

La principal expresión del sistema revolucionario francés, embebido de las tesis de los doctrinarios, es que la organización del poder local ha de permitir asegurar el gobierno político en manos de personas controladas por los órganos centrales de Gobierno, en un sistema de dependencia jerárquica que promueve que la superioridad funcional descienda directamente desde el Ministro hasta el Alcalde. Al Alcalde, por ello, le corresponderían potestades de policía, lo que le permitiría el control de la actividad pública —gobierno político, orden público, administración de justicia en determinados supuestos o milicia (Parada, 1993)— y, por ende, el control de las decisiones electorales, y a la Asamblea municipal o provincial funciones técnicas de fomento. En efecto, las Instrucciones dictadas por Javier de Burgos son un buen ejemplo de esta imputación de funciones, y se extienden temporalmente hasta nuestros días para comprender, entre otras, las competencias que actualmente corresponden a las Diputaciones Provinciales.

Durante el siglo XIX toma cuerpo la tesis, explorada en el pensamiento y en el Derecho francés, de que los municipios son cuerpos naturales que ostentan la representación ordinaria y general de los intereses locales y, por consiguiente, requieren de una organización instrumentada en torno a poderes diferentes de los poderes del Estado —Ley Municipal de 1870—. La configuración del municipalismo corporativo en torno a instrumentos orgánico-funcionales diferentes a los del Estado, sobre la base del concepto de interés local, y prescindiendo de la fórmula de atribución de competencias específicas a las Entidades Locales, degeneró en la falta de funcionalidad efectiva de éstas, desprovistas incluso de medios financieros suficientes para atender sus obligaciones como entidad natural.

De resultados de la crisis de un modelo basado exclusivamente en la noción de interés local como elemento vertebrador de las estructuras de gobierno locales,

se importa al sistema español la síntesis germana de organización local, más eficiente en cuanto dota a los municipios de un conjunto de competencias indelegables que blindan su espacio de actividad. Si bien tras la Constitución de 1978 es éste el modelo asumido, la ausencia de instrumentos jurídicos eficaces para repeler en Derecho las inmisiones de otros niveles jurisdiccionales superiores territorialmente, provocaba un notable debilitamiento de esta técnica de organización y pérdida de funcionalidad del principio de autonomía. Recientemente, y como desarrollo del Pacto Local en España, la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, modificó la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, para conferir, en determinados supuestos, la potestad de interponer recursos de inconstitucionalidad a las Entidades Locales en defensa de su autonomía constitucional.

En definitiva, razones de fuste historicista previenen de los cambios de concepción de las Entidades Locales en el mundo moderno. Atendidas estas circunstancias, no cabe sino expresar todas las cautelas posibles para augurar el futuro de estas expresiones locales de organización, en un sistema de organización humana cambiante de manera vertiginosa e impregnado, empero, por toda suerte de fuerzas de acción políticas.

2.3. Efectos del uniformismo en nuestro Derecho. Provincias y municipios ante el sistema autonómico

Tras las reformas del poder local en los siglos XIX y XX se ocultan, como ha quedado expresado, un intenso deseo de contraponer formas y estructuras de poder homogéneas frente al estado precedente en el que tanto en Francia como en España subsistían organizaciones territoriales dotadas de poder político e insusceptibles de dominación natural por parte de la instancia central. El uniformismo opera así como instrumento de normalización y enervamiento de estructuras de poder históricas que provocan desequilibrios políticos en ocasiones ingobernables. De este modo, la homogeneización del poder local se plantea, no sólo retórica sino formalmente, como ariete para contrapesar el autogobierno regional (Tusell, 1987). Pero mientras en el siglo XIX, la planta municipal sesgaba las estructuras históricas supérstites al modelo postfeudal en España, el siglo XX se abría nuevamente con la irrupción el mismo problema: las tensiones regionalistas perseguían consolidar derechos históricos en territorios singulares, hasta alcanzar las cuotas de poder de la etapa republicana. Ya en esta época de gestación de un nuevo intento de superposición de gobiernos políticos regionales, el municipalismo se convierte en una corriente de pensamiento abrazado tanto por los mauristas, como por Canalejas y Dato.

Es obvio que el municipalismo sirve a intereses diferentes según los Estados tengan una estructura de gobierno intermedio, federal o regional. En ausencia de poderes intermedios, las Entidades locales están vocadas a desempeñar un papel activo y financieramente más importante que Estados compuestos a tres niveles de jurisdicción territorial. Para algunos autores, el tratamiento conjunto en el artículo 137 de la Constitución de 1978 de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales no es sino un intento de devaluación en origen del proceso autonómico, situando el escalafón del autogobierno autonómico al mismo nivel que la autonomía local (Herrero de Miñón, 1993).

Fieles a la tradición de organización del cuerpo local, el constituyente español mantuvo la categoría de la provincia, tan cuestionada por los nacionalistas como base artificial de estructuración del poder periférico, no como una mera convención geográfica, sino como demarcación de planta judicial y circunscripción electoral. En diferentes etapas del municipalismo postconstitucional, no han sido escasas las voces que han clamado por una reconsideración del valor jurídico-administrativo de la provincia y de sus instituciones, con el objeto de subsumirlas, hasta hacerlas desaparecer en la estructura autonómica básica o periférica. Las Comunidades Autónomas han venido organizándose en una red de órganos y entes instrumentales, que han adoptado la base provincial, tan vituperada por ellos mismos, como raíz territorial para la organización de sus funciones. Es evidente, por tanto, que en este contexto, surjan fricciones entre dos polos de poder, el local y el autonómico, que soportan indefectiblemente los ciudadanos.

Por otra parte, la irrupción de las Comunidades Autónomas ha supuesto la reconsideración de sus esquemas de organización territorial, que resultan ser incompatibles en ciertos casos con el dominio homogéneo de la provincia. Desde el comarcalismo catalán hasta la interconfederación provincial vasca, son varias las fórmulas que el pasado histórico de estos territorios ha brindado, y que, en su esencia, muestran diferencias irreconciliables con la organización provincial. Ahora bien, la coexistencia de ambos niveles de configuración del poder territorial sufre la tensión propia de las Comunidades Autónomas que consideran que toda forma de organización administrativa no autonómica en su territorio es una invasión intolerable y ablatoria de su autonomía. El caso más paradójico es el de la Comunidad Autónoma del País Vasco: cuando la provincia vasca ha sido la seña de identidad de su organización, de raíces confederales, ahora se renuncia a esta conceptualización, al denigrar políticamente cualquier sistema de organización territorial de origen constitucional y, por tanto, central.

Pero además, la provincia como base primaria de organización del territorio en España fue cuestionada en el proceso constituyente, no sólo por los intereses de determinados grupos nacionalistas, sino también por un furor municipalista de determinadas formaciones políticas nacionales que encontraban en la provincia un enemigo artificial para el desarrollo potencial de las actividades municipales. Sin embargo, concluso aquel proceso, no cabe ignorar el valor de la provincia, garantizado constitucionalmente, y que tan luminosamente ha expuesto en la doctrina española García de Enterría (1957).

Finalmente, no se puede desconocer asimismo que otro riesgo envuelve la uniformidad conformadora de la organización local: la aparición de las megalópolis y conurbaciones urbanas supera el molde atávico de división territorial, hasta el punto de que en algunos supuestos la conurbación extiende su territorio hasta casi identificarse con la provincia o incluso con Comunidades Autónomas uniprovinciales.

2.4. Territorio y municipio en perspectiva histórica

Si el poder representa la esencia de la conformación de una estructura política, dos son los elementos alutinizadores que actualizan y dan sentido a esa manifestación de imperio: la población y el territorio. Mientras la elasticidad de

los habitantes en un territorio es amplia y depende de factores económicos y sociales, la alterabilidad del territorio está sujeta a límites más estrictos. La permeabilidad territorial, constante en otras épocas históricas, representa hoy una cuestión marginal en nuestro sistema de organización política, donde los márgenes para el cambio son prácticamente inexistentes.

En perspectiva histórica, y más allá de las modernas síntesis fisiocráticas, el espacio o territorio determina el núcleo de habitabilidad del hombre y siempre ha estado a expensas de ocupaciones de invasores o pueblos bárbaros. El «municipum» en Roma, las ciudades estipendiarias, las colonias, los asentamientos visigodos, las florecientes ciudades árabes y los municipios medievales sufrieron alteraciones de sus límites, so capa de iniciativas belicosas que tenían por objetivo el sometimiento del contrario y la hegemonía territorial. A partir de los siglos XVII y XVIII, las alteraciones territoriales de municipios en Europa obedece fundamentalmente a primigenios esfuerzos de sistematización cabal del territorio, que, sin embargo, se compadecen difícilmente con la actual planta municipal: cuando Floridablanca elaboró en 1785 el censo territorial en España, constató la existencia de 143 ciudades, 4.627 villas y 9.989 lugares. Dos siglos después, la planta municipal se reduce a algo más de 8.000 municipios, hecho éste que atestigua que no todos los lugares mantuvieron su extensión territorial inicial o, incluso, en algunos casos, se extinguieron.

Desde un análisis en perspectiva histórico-constitucional, en 1812, con la promulgación de la Constitución de Cádiz, se prevé por primera vez que el municipio pivote en torno a dos conceptos elementales: población y territorio. De acuerdo con el artículo 310 del citado cuerpo constitucional, «*Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y que convenga que haya, no pudiendo dejar de haberle en lo que de por sí o con su comarca lleguen a las mil almas, y también se les señalará término correspondiente.*» Este precepto, desarrollado por el Decreto de 23 de mayo de 1812, por el que se articulaba el procedimiento para adquirir la condición de Ayuntamiento, reconocía al territorio como parte sustancial de la formación del municipio.

Tras la aprobación de la Instrucción de Javier de Burgos a los Subdelegados de su Ministerio y Decreto de 30 de noviembre de 1833, corresponderá a los Subdelegados de Fomento —antecesores de los Gobernadores Civiles y Subdelegados del Gobierno— la competencia para promover las alteraciones de los límites territoriales. Las Leyes de 1840 y 1845 apenas contienen previsiones en orden a la capacidad y alteración de los términos municipales, si bien la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856 contiene un procedimiento acabado de modificación del territorio, que con variantes y actualizaciones diversas, prosigue en la Ley Municipal de 1870, en el Estatuto Municipal de 1924, en el Reglamento de población y términos municipales aprobado por Decreto de 2 de julio de 1929. Son precisamente en las Leyes de 1856 y 1870, tomado como referencia el espíritu de la Constitución progresista de 1837, en las que se establece la regla de población mínima de 2.000 habitantes. Incluso, más adelante, el propio Código Civil en su artículo 515 instituye la figura del municipio yermo, como figura representativa de aquellos municipios que tuvieron en etapas pretéritas un floreciente desarrollo económico y social y que, sin embargo, por despoblamiento acentuado, carecen en la actualidad de los medios poblacionales y presupuestarios para atender las necesidades e intereses de sus habitantes.

Desde la monocracia franquista, se aprobaron diversas Leyes encaminadas a racionalizar el tamaño de los municipios españoles. Tras la Ley de Régimen Local de 1955, se aprobó la Ley de 23 de junio de 1966 encaminada derecha-

mente a incentivar la concentración municipal y la agrupación forzosa, muy alejada del principio asociativo que rigen los designios del municipalismo actual. Hasta el año 1975, y en ejecución de esta norma, el número de municipios españoles cuyo territorio se alteró se elevó a más de 1.000, superando el 10% del total de municipios existentes.

Durante la última fase tras la promulgación de la Constitución de 1978, y como continuación de la Ley de 1985 y el Texto Refundido de 1986, se aprueba el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, que junto a las normas autonómicas sobre régimen local y ordenación del territorio constituyen el acervo jurídico vigente en materia de mutación territorial.

2.5. Luces y sombras del municipalismo español en la etapa democrática española

España es uno de los países del mundo occidental que ha realizado un mayor esfuerzo descentralizador durante los últimos veinte años, si no el que más. A partir de la promulgación de la Constitución de 1978, España ha pasado de ser un Estado profundamente centralizado a otro modelo de amplia descentralización política, mediante la construcción del denominado «Estado autonómico», que se sitúa a medio camino entre los modelos regional y federal, posiblemente más próximo a éste último. Este fenómeno sitúa a España en un momento de su historia constitucional, que rompe con la tradición centralista y autárquica, y configura el poder en tres estadios diferentes: Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, en un esquema de relaciones interactuable, variable y dinámico. Por esta razón, los movimientos descendentes de atribución de competencias no tienen lugar únicamente entre dos niveles, en un juego de fuerzas simple y binario (Estado/Entidades Locales), sino que se manifiestan entre tres, de tal modo que la decisión final sobre descentralización y recepción de competencias se multiplica exponencialmente en función de los agentes en juego (Estado/Comunidades Autónomas/Entidades Locales).

Al mismo tiempo, a partir de las elecciones locales de 1979 comienza la andadura de nuestros Gobiernos locales democráticos que han demostrado una gran eficacia y eficiencia en la consecución de sus objetivos, centrados esencialmente en el establecimiento de infraestructuras, equipamientos y prestación de servicios de carácter esencial para la vida colectiva, así como en la planificación y gestión urbanística, superando los grandes déficit acumulados en estas materias. Los municipios se han convertido en ejes de la actividad pública y sus instituciones representativas en verdaderos focos de activación de la conciencia cívica de los ciudadanos.

Sin embargo, el grado de eficacia y eficiencia de la Administración local española, en términos generales, así como la consolidación de su autonomía, no constituyen elementos suficientes para colocar el grado de responsabilidades de red municipal, en el marco del conjunto de los distintos niveles territoriales de poder, en un lugar parangonable al que ocupa en otros Estados occidentales compuestos, descentralizados políticamente, considerándose de forma unánime que le corresponde un papel más relevante que el asumido hasta ahora, reflejado esencialmente en una participación relativamente reducida del gasto público total. Lo que puede considerarse fruto, en buena medida, de la priori-

dad concedida al establecimiento y consolidación de las Comunidades Autónomas en la primera y compleja fase postconstitucional de desarrollo del proceso descentralizador español. Por lo demás, este cambio de la arquitectura territorial de España ha sido súbito y fraguado en un rápido consenso, necesario para alcanzar una incontestable mayoría de apoyo a la Constitución de 1978.

La distribución del gasto público total y su evolución resulta muy gráfica a la hora de valorar la importancia relativa de cada uno de los tres niveles. Así, de una distribución inicial, en el momento de entrada en vigor de nuestra Constitución, de un 91% para el Estado y un 9% para las Entidades locales, se ha pasado en la actualidad a otra en la que, según estimaciones para 2002, las Comunidades Autónomas están en torno al 37,5%, las Entidades locales cerca del 15,5% y el Estado en un 47%.

Estas cifras nos demuestran que el panorama político español es, como se ha señalado, uno de los más descentralizados en materia de políticas públicas, comparable al de los Estados federales más avanzados, donde suele haber un reparto del gasto público cercano a la mitad, en términos de participación en el gasto del sector público, en tres el nivel estatal y los subestatales. En España se está alcanzando ya dicho nivel, pero la diferencia está en la distribución del gasto público entre los dos niveles subestatales —el autonómico y el local—, ya que en los países más avanzados desde el punto de vista de la descentralización suele haber una participación del nivel local no inferior al 20%, correspondiendo a las instancias regionales entre un 25 y un 30%, mientras en España el nivel local apenas supera el 15%.

A ello ayuda también la revalorización operativa de la vida local en el espacio europeo, en el que se comprueba el sostenido incremento de la actuación de las entidades locales, dirigidas a los más diversos sectores materiales, con el objetivo de mejorar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos. Los ejemplos de esta actividad municipal intensiva son contundentes: en Suecia, los municipios disponen del 42% del gasto público total y en Alemania los municipios ejecutan un 80% de las leyes federales.

Las funciones que en el ámbito europeo son realizadas por entidades locales de base afectan a materias tales como la seguridad pública, la prestación de nuevos servicios asistenciales de proximidad, funciones de ordenación y planificación urbanística, de promoción y dinamización social, establecimiento de programas de medio ambiente, promoción económica del territorio y fomento de la ocupación. De lo que se trata, en definitiva, es de la necesidad de que, en un país tan descentralizado como España en favor de Autonomías y Ayuntamientos, se alcancen mejores equilibrios territoriales.

En definitiva, el proceso descentralizador en la democracia española ha beneficiado de manera muy evidente al nivel de las Comunidades Autónomas, pero muy escasamente al local. Y evidentemente, esta situación exige un ensanchamiento del ámbito propio de las responsabilidades sustantivas de los gobiernos locales o, si se prefiere decirlo así, una ampliación del campo propio de las políticas públicas locales. Incipientemente, la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 20 de julio, admite en su fundamento jurídico tercero que *«si el poder público ha de distribuirse entre más entes que los anteriormente existentes, cada uno de éstos ha de ver restringida lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuida.»* Por ello, es más que cuestionable que en el futuro España siga convertida en un Estado unitario con mini-Estados centrali-

zados (Míguez Macho, 2002), adelantando el advenimiento necesario de un reequilibrio de funciones que represente una auténtica descentralización local.

Pero, además, hace falta adecuar a las nuevas circunstancias la distribución interna de funciones de los órganos locales y mejorar la gobernabilidad, en general, de nuestras Corporaciones locales, para que puedan ejercitar de manera eficaz y eficiente sus responsabilidades de gobierno, lo que en la actualidad exige, esencialmente, un reforzamiento de las funciones ejecutivas de sus presidentes y un fortalecimiento paralelo de las funciones de control de los órganos representativos plenarios, entes matriciales en los que reside el juicio político de la gestión provincial y municipal. En suma, se busca perfeccionar los instrumentos y mecanismos de relación y equilibrio institucional entre tales órganos que tengan incidencia en la capacidad de dirección de las Administraciones locales. Se trataría de buscar la máxima agilidad, eficacia y capacidad de gestión en los órganos ejecutivos, compensando ese «plus» de capacidad ejecutiva con una mayor posibilidad de control por parte de los órganos plenarios y una mayor transparencia en la gestión, actuando de forma que el sistema institucional interno de cada Entidad local se mueva dentro de un equilibrado modelo de «checks and balances».

No sería pertinente finalizar esta parte del estudio sin analizar el fenómeno del municipalismo español desde su vertiente asociativa, esto es, desde las federaciones de defensa de sus intereses, destacando como órgano de referencia nacional la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). La FEMP ha representado, representa y va a representar un papel dinámico en la vertebración y priorización de las aspiraciones locales, más allá de retos políticos de proximidad de las fuerzas políticas españolas. No sería justo analizar la realidad municipal española sin considerar que la irrupción de las Federaciones de municipios ha permitido canalizar adecuadamente parte de las reivindicaciones de los municipios españoles. Es ésta una manifestación de democracia articulada y un contrapeso esencial para la toma de decisiones estratégicas sobre organización y funcionamiento de las Entidades locales.

3. La Administración local en la Constitución de 1978

3.1. La Administración local como parte constitutiva del Estado. Democracia y autonomía local

Los valores de la democracia representativa se han anclado en las instituciones municipales hasta el punto de reproducir las dinámicas propias del sistema de partidos en las Diputaciones y en los Ayuntamientos. Democracia y autonomía local presentan dos categorías consagradas por la Constitución, que, como tales, ostentan sustantividad y funcionalidad propias.

La democracia municipal y la representatividad provincial subvierten la posición de partida preconstitucional y recrean un escenario reforzado a escala local del sistema de partidos que rige en el ámbito estatal o autonómico. Sin embargo, y a pesar de este pronunciamiento, no cabe sino enjuiciar si la autonomía motriz reconocida en el artículo 137 de la Constitución de 1978 es una realidad sobre la base del comportamiento de los partidos políticos españoles. Si se entiende la autonomía como una técnica/sistema de defensa de los intereses propios, insusceptible de influencias heterónomas, habrá que convenir que la experiencia española no ha sido excesivamente positiva. Y ello porque los partidos políticos juegan en el ámbito local a imponer decisiones dictadas por el aparato de dirección central, ajenos a las prácticas que aconsejarían una gestión y dirección política independiente sometida de manera exclusiva a los intereses de los ciudadanos que representan. Se impone, por tanto, la primacía de la oligarquía de partido, incluso más allá de los intereses de gobierno de la instancia central o autonómica, que influye más soterradamente en las decisiones sobre gobierno municipal. Una patología recurrente de este sistema perverso de dependencia inmediata de los aparatos de poder de los partidos políticos es el transfuguismo, que despliega todos sus efectos en el ámbito local, y se sanciona políticamente de manera menos severa que si tiene lugar en el ámbito autonómico o estatal (Navarro Méndez, 1999).

Por todo ello, el principio material de autonomía local sufre resistencias derivadas de la dinámica moderna del sistema de partidos, si bien esta circunstancia no empece el estudio científico del principio de autonomía que deriva del bloque y la jurisprudencia constitucional.

El artículo 137 de la Constitución organiza España en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Esta expresión de reconocimiento de autonomía de las Entidades Locales coloca a las mismas en una posición diferente y compatible con la existencia de las mismas Comunidades Autónomas como acertadamente se expresa el Tribunal Constitucional en la Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre, en cuyo fundamento jurídico cuarto expresa que *«no es contradictorio con la naturaleza que a las Entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincias como elementos de organización y división del territorio del Estado. Dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse, y si bien el grado superior de autonomía, que es el propio de las Comunidades, les otorga, potencialmente, un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias*

que se incluyen en su territorio, éstas y aquellos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, aunque puedan cumplir también esta función.»

El artículo 140 de la Constitución reconoce la autonomía local de los municipios: *«La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La Ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de concejo abierto»*, para continuar reconociendo la autonomía de las provincias en el artículo 141 a cuyo tenor *«1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. 2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estará encomendada a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. 3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. 4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.»*

Como ha quedado expuesto en otra parte de este capítulo, el sistema constitucional español acaba importando la síntesis alemana del concepto de «garantía institucional» (Carl Schmitt), que entre nosotros popularizó Parejo (1981) y que la doctrina del Tribunal Constitucional hizo suya en la temprana Sentencia 32/1981, de acuerdo a la cual *«el orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez para todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar.»*

No parece, en cambio, muy afortunada esta tesis que gozaba de predicamento en Alemania por cuanto el constituyente alemán perseguía asegurar un ámbito de autonomía propio a instituciones preexistentes susceptibles de protección, fenómeno que es extraño a la tradición jurídica municipal en España por cuanto nunca se había reconocido de manera expresa la autonomía como principio constitucional.

El principio de autonomía local encuentra expresión inequívoca en la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988, a cuyo tenor en el artículo 3 se dispone que *«por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.»* En tér-

minos muy similares se expresó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1981, cuyo fundamento jurídico cuarto rezaba que *«la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la realización entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto las atañe, los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible.»*

Ahora bien, la autonomía como principio adquiere valor y proyección jurídica e institucional en la medida en que se constituye en «derecho» o elenco de facultades que pueden desplegar su eficacia en el orden de su actividad territorial. Si bien la existencia del derecho es incontrovertible, no puede concebirse éste como un derecho constitucional e inmanente al disfrute de competencias exclusivas que, por vía de la legislación ordinaria nutren el ámbito de actividad municipal y provincial, sino más bien como un derecho/facultad a participar en el gobierno y administración de asuntos de interés local.

Pero además, en la doctrina general del Derecho, no cabe sino delimitar el núcleo medular de los derechos en torno a las acciones y pretensiones jurídicas que se pueden hacer valer para proteger su existencia y eficacia. Sin embargo, y a diferencia de otros sistemas constitucionales comparados, en la Constitución de 1978 no existe un reconocimiento explícito del derecho a la protección de la esfera de autonomía local mediante un sistema reglado de resolución de conflictos constitucionales ante el Tribunal Constitucional. A éste instrumento de superprotección de la autonomía se refería el artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local, según el cual *«las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna.»* A partir del desarrollo del primer «Pacto Local» se promovió la reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, a través de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, que añade un Capítulo IV al Título IV en el que se regulan los conflictos en defensa de la autonomía local, restringiendo el artículo 75 bis la legitimación para plantear estos conflictos a *«el municipio o provincia que sea destinatario único de la ley», «un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente»* y *«un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.»*

En resumen, existen tres procedimientos de alcance diferente tendentes a hacer realidad la aspiración constitucional de autonomía local:

- a) El primero, inviable desde una perspectiva política en el momento presente, constituiría en una reforma constitucional que dotase de plenitud competencial el primado de autonomía o bien confiriese a la legislación sobre régimen local una suprelegalidad de la que hoy en día adolece frente a las legislaciones autonómicas.
- b) El segundo, mediante un relectura del principio constitucional de autonomía local, rechazado en reiteradas sentencias, sin embargo, por el Tribunal Constitucional, pero que puede entroncarse con el más mo-

dero principio de primacía de la voluntad municipal. Con arreglo a tal principio, cuando concurren ámbitos competenciales diferentes, que posibiliten el ejercicio de potestades discrecionales por parte de las Comunidades Autónomas y una Entidad Local, ha de prevalecer el ejercicio de la potestad local en tanto en cuanto el interés concurrente sea prevalentemente local.

- c) El tercero, mediante un proceso de negociación política, encaminado a buscar una fórmula homogénea de descentralización en el que todas las Administraciones participen voluntariamente.

3.2. Las Entidades Locales desde la óptica de la Unión Europea: una necesidad de convivencia política para la nueva Europa. El principio de subsidiariedad desde la «Carta europea de Autonomía Local» hasta la futura Constitución europea. Otros ejemplos: la reforma local en Francia

La floración del sentimiento municipalista en Europa es producto, entre otras razones de carácter político o administrativo, de la inexcusable búsqueda de contrapoderes a los autogobiernos regionales. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, y tras una época de nacionalismos larvados y subyacentes, la década de los setenta estuvo protagonizada por una nueva erupción del nacionalismo regionalista que, en pureza, vino a socavar los cimientos de la nueva Europa. Desde los países de la Europa del Este, escindidos entre diferentes etnias y creencias religiosas, hasta la afirmación de señas de identidad regionales en países de vieja tradición, Europa ha venido asistiendo a un proceso de afirmación de convicciones secesionistas, puerta de ruptura al magno proceso de integración comunitaria.

En este marco, y como medida reactiva ante el fenómeno de una posible desintegración desde el interior de las bases del espíritu de construcción europea, las instituciones comunitarias, por otra parte marcadamente antiestatalistas, desarrollan una política de reforzamiento de las instancias regionales y locales, como contrapeso para menoscabar el impulso y desafío de las corrientes nacionalistas. Las técnicas de cooperación transfronteriza entre regiones y municipalidades aspiran a contrarrestar el emergente riesgo de quiebra territorial del modelo de formación europea. Para ello, tanto la Comisión como el Parlamento no han dudado en fortalecer el papel fundamentalmente de las grandes ciudades, como espacio competitivo de nuevas oportunidades sociales, así como las regiones, entendidas éstas como convenciones geográficas muy diferentes de las nacionalidades históricas preexistentes.

Este mismo proceso de profundización en la autonomía del cuerpo municipal fue experimentado en los países anglosajones durante los siglos XIX y XX (Toynbee), para contrarrestar las pulsiones socioeconómicas y políticas de los Estados federados. Extramuros de la Ciencia jurídica, Luis Racionero (1993) se expresaba con absoluta precisión al declarar que *«Europa puede vertebrarse en ciudades y áreas de influencia, los «urban fields» definidos por John Friedman. Ahí sí tenemos un precedente medieval útil: la Europa de las ciudades hanseáticas, flamencas e italianas que vertebran el comercio internacional desde el Báltico hasta el*

Mediterráneo. Personalmente, creo que el escenario más realista es pensar no tanto en la dualidad Europa de los Estados o de las regiones, sino en la Europa de las ciudades.»

No en vano las ciudades se han convertido en agentes preeminentes de actuación en un mundo globalizado, cuyos procesos de transformación estructural se manifiestan cada día en todos los órdenes de actividad, y particularmente en el acercamiento que provoca la expansión de las técnicas asociadas a la sociedad de la información. Las ciudades han ampliado sus fronteras no sólo físicas sino también virtuales, y únicamente incrementado los factores de competitividad global podrán afrontar los enormes desafíos que demanda una población cada vez más informada y exigente. La globalización obliga a reflexionar sobre las relaciones económicas internacionales, para lo cual no es desdeñable el fenómeno del renacimiento de la «ciudad-Estado», como eje de desarrollo y consolidación de las relaciones internacionales. Las grandes ciudades están aumentando su protagonismo en la trama de la economía mundial desde su proyección local autónoma.

En suma, la superación de la fragmentación local exige crear tejidos o redes de cooperación permanente, que permitan redimensionar y actualizar la realidad urbana, como centro de democracia y como eje de inserción de la conciencia global.

El legado común europeo, por consiguiente, hallaba en sus entidades locales un albacea perfecto, de tal modo que los electos locales, como representantes inmediatos de la población europea, estaban llamados a representar los intereses generales de ese espacio de convivencia compartida. La democracia local expandía sobre Europa una funcionalidad de la que carecían el resto de instancias territoriales: la posibilidad de transmitir una idea unívoca de Europa, desprovista de argumentos perturbadores sobre conciencia nacionalista o regionalista que en nada contribuye a la construcción del edificio europeo. Es evidente que ésta era una idea de urgencia en Europa, por cuanto había que combatir el riesgo emergente de la resurrección de las ideas totalitarias que provocaron en la Europa de entreguerras una gran conflagración mundial. A cambio, si las entidades locales tomaban el testigo de la identidad europea y lideraban la reconstrucción del viejo continente, no era sino una fórmula posibilista para convertir la democracia local, como hace más de veinte siglos, en escuela de formación de la nueva conciencia europea.

Junto a la transnacionalización que ha supuesto la formación de Europa, las instituciones europeas comprendieron que era necesario avanzar en la redistribución competencial interna de los Estados, mediante el impulso de la aplicación del principio de subsidiariedad. En un principio, este axioma se define como fórmula de acción político-administrativa en las relaciones entre Comunidad Europea y Estados [artículo 5 (antiguo artículo 3 B) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea: «*En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario*»]. En el ámbito interno, el artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local dispone que «*para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá*

asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a su círculo de 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.»

En esta primera enunciación del principio comunitario, subyacía un principio que se restringía exclusivamente a las relaciones entre la Comisión y los Estados, si bien no faltaron ya en origen opiniones que postulaban que esta regla fuera exportable también al marco de las relaciones intraestatales, en un primer momento sobre la base de la posición competencial de las Comunidades Autónomas y después como instrumento de reforzamiento del principio de descentralización local. La puesta en marcha del Comité de las Regiones consolidó la proyección descentralizadora de la nueva Europa, permitiendo que las entidades regionales y locales desempeñaran un papel angular en la acción pública general, incluso por la vía de intentar definir cuál es la instancia territorial óptima para prestar en términos de eficiencia y calidad determinados servicios públicos.

En esta dinámica, la resolución aprobada por el Comité el 28 de noviembre de 1994 incorpora en su epígrafe segundo una reformulación interpretativa del artículo 3 b) del Tratado, al establecer que *«el principio de subsidiariedad quede afirmado, y que sea de aplicación a cualquier nivel institucional, instituciones y órganos europeos, estados miembros, regiones y entidades locales»*. Conscientes de que la mera declaración del principio podría ser insuficiente para la práctica protección de la autonomía local, y en el entendimiento de que muchos Estados miembros carecían de instrumentos jurídicos que atribuyesen legitimación para la interposición de recursos de autoprotección de la misma, la propia resolución solicitaba el reconocimiento al propio Comité para *«introducir un recurso ante el Tribunal de Justicia, cuando eventuales infracciones al principio de subsidiariedad atenten contra las competencias de las regiones y entidades locales»*, cuestión ésta que merece una especial atención en el artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local.

Sobre este trasfondo ideológico y, sobre todo, pragmático, se desarrolló el largo y laborioso proceso de gestación de la Carta Europea de Autonomía Local, verdadero convenio internacional (España lo firmó el 15 de octubre de 1985 y lo ratificó el 20 de enero de 1988, publicándose íntegramente en el BOE el 24 de febrero de 1989). El artículo 4.3 de la Carta dio paso al reconocimiento definitivo y explícito del principio de subsidiariedad en el ámbito local, a cuyo tenor *«el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.»*

La Carta Europea de Autonomía Local ha influido de manera decisiva en la realización interna del proceso de descentralización, habida cuenta que constituye un principio que, al incorporarse al Derecho interno, se ha invocado ante los Tribunales de Justicia como criterio objetivo de interpretación y aplicación de normas administrativas (Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1992, 27 de marzo de 1992 o 24 de febrero de 1994, entre las primeras).

La fase final de este magnífico proceso de configuración orgánico-institucional de Europa está constituida por la próxima Constitución europea, en cuyo seno tiene cabida la regla de subsidiariedad entre los principios funda-

mentales que definen las competencias de la Unión. Así el artículo I-11 del Título III convierte los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad en los ejes de su actuación, proponiendo la siguiente redacción:

«1. *La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.*

2. *En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en la Constitución para lograr los objetivos que ésta determina. Toda competencia no atribuida a la Constitución corresponde a los Estados miembros.*

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

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

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

Si hay un reflejo extraordinariamente preciso del impacto de la participación local en los políticas comunitarias, éste viene representado por su presencia como entes contribuyentes a la cofinanciación de proyectos europeos. En los últimos años, la intervención directa de los municipios españoles en la aplicación de fondos procedentes de diferentes iniciativas comunitarias (INTERREG, LEADER, EQUAL, URBAN) ha supuesto una implicación definitiva de las entidades locales en la acción supranacional. Pero, adicionalmente, no cabe sino analizar la evolución de la aportación de estos fondos para comprobar cuán creciente ha sido la implicación local en el proyecto de construcción europea. Así, por ejemplo, por Fondos de Cohesión, la Administración Local percibió en 1998, 77,87 millones de euros, mientras que en 2002, esta cantidad ascendió a 188,16 millones de euros. Asimismo, y en marco comunitario de apoyo del Objetivo 2, la participación pública local se sitúa en el período comprendido entre 2000-2006 en 649,07 millones de euros, cifra escasamente inferior a la que corresponde al Estado y que se eleva a 812,18 millones de euros. Estas variables ofrecen una buena muestra de la magnitud del avance, que se ha concretado en una mejora sostenible de las infraestructuras y dotaciones municipales.

En fin, en este análisis transnacional no cabe sino reflexionar asimismo sobre el balance de otras reformas de sistemas nacionales coetáneos, siendo especialmente importante por su proximidad, por su afinidad corporativa y por su minifundismo municipal la experiencia francesa. Para la mejora de un sistema que se había mostrado insuficiente e inadecuado para hacer frente a los desafíos inmediatos, Francia aprobó cuatro leyes dirigidas a satisfacer objetivos integrales de creación de un complejo de organización multinivel de gobierno urbano, basado en la cooperación y la delegación de funciones: la Ley de 25 de junio de 1999 de reforma del marco jurídico de ordenación del territorio, la Ley de 12 de julio de 1999 de reforma de la cooperación municipal, la Ley de 13 de

diciembre de 2000 sobre la solidaridad y la renovación urbana y la organización de los transportes, y la Ley de 27 de febrero de 2002 sobre la democracia de cercanía («*democratie et proximité*»).

En el centro de estas reformas reside la necesidad, insistentemente buscada en el país vecino, de hallar la dimensión óptima de las instancias locales para atender necesidades de la comunidad, para lo cual se orienta la reforma a la reordenación del territorio sobre la base de la agrupación municipal («*intercommunalité*»). En este orden de situación, y para superar la categorización anterior basadas las uniones de municipios (sindicatos) y en los consorcios (sindicatos mixtos), se formulan tres clases de mancomunidades:

- a) Mancomunidad urbana (CU): para aglomeraciones de más de 500.000 habitantes, con las competencias tradicionales más las asociadas a equipamientos culturales y deportivos de interés comunitario, la política del alojamiento de interés comunitario, residuos, ruido, contaminación atmosférica y edificios escolares de secundaria, además de desarrollo económico y planificación urbanística.
- b) Mancomunidad de aglomeración (CA): apunta a estructurar aglomeraciones de tamaño medio entre 50.000 y 500.000 habitantes y una ciudad central de al menos 15.000 habitantes o capital de provincia. Para estas mancomunidades, se traspasan cuatro grupos de competencias: desarrollo económico, ordenación de interés comunitario, equilibrio social del hábitat y política de la ciudad, así como tres de entre cinco grupos opcionales: vías de interés comunitario, sanidad, suministro de agua, protección y valorización del ambiente y equipamientos culturales y deportivos de interés comunitario.
- c) Mancomunidad de municipios (CC): subsiste a la reforma de la legislación local francesa de 1992, no imponiéndose ninguna condición de población y con el objeto de vertebrar áreas menos urbanizadas, para lo cual se puede hacer uso de este procedimiento de fusión más flexible.

Este nuevo entramado de racionalización de la organización territorial municipal descansa sobre cinco principios: cohesión territorial, continuidad territorial, exclusividad de pertenencia a una sola mancomunidad, existencia de un proyecto común de desarrollo urbano y de ordenación del territorio y democracia de cercanía. En particular, desde el «Informe Mauroy» se ha enfatizado el relieve que corresponde atribuir a los barrios como depositarios directos del poder local, en cuanto pueden favorecer la participación inmediata de los ciudadanos en la toma de decisiones locales. En Francia, es especialmente acuciante la necesidad de realzar esta posición del barrio, atendiendo a las importantes bolsas de marginalidad, pobreza, desempleo e inmigración que existen en ciudades como París, Marsella o Lyon. Así, según indicadores socioeconómicos, es posible delimitar el barrio para atender sus retos específicos, a cuyo fin se formalizan los «contratos de ciudad» entre el Estado y los alcaldes de los municipios donde se ubican los barrios, así como las provincias o regiones que financian los programas operativos de los mismos. De resultados de la entrada en vigor de esta Ley, en todos los municipios franceses que tienen más de 80.000 habitantes, es necesario diseñar una distribución por barrios, con unos órganos de representación política que inciden abiertamente en la apuesta por la desconcentración y la gestión en proximidad de los asuntos del municipio.

4. Las Entidades Locales en el marco de reparto de poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas

4.1. La división competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de organización y régimen local. La doctrina del Tribunal Constitucional

La descentralización territorial es un fenómeno que si bien responde a un patrón de acción basado en el traspaso de funciones y competencias a jurisdicciones territorialmente inferiores, tiene elementos configuradores genuinos en función de si la desconcentración opera a uno o dos niveles de actividad política. En general, y desde una perspectiva intraestatal, la organización del poder político puede ser multiforme, pero siempre se sujeta a tres niveles máximos de imputación: estatal, regional y local. En ocasiones, no existe una escala intermedia de organización del poder político, por lo que la estructura de poder se limita a dos niveles que son el estatal y el local, con una relación de sujeción entre ambos poderes más inflexible y menos abierta.

De acuerdo con la primera estructura, España se vertebra en torno a tres niveles de organización del poder, dotados todos ellos de autonomía política y administrativa, en intensidad variable y en un esquema de articulación del modelo abierto, toda vez que se habilita a las Comunidades Autónomas a introducir reglas específicas sobre organización y funcionamiento de las entidades locales radicadas en su territorio diferentes de las establecidas para el común de municipios por la legislación estatal. Por todo ello, es lógico que concurran competencialmente en aras del interés general los tres niveles de organización del poder territorial, en toda suerte de ámbitos de actividad pública. Esta interconexión de competencias entre diferentes niveles de organización territorial quedó palmariamente manifestada en el análisis de concurrencia que a raíz de la puesta en marcha del Pacto Local se llevó a cabo:

**Desglose de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que afectan a las Entidades Locales
en el marco del Pacto Local español**

MATERIAS	ESTADO	CC.AA.
TRÁFICO Y SEGURIDAD	♣ Tráfico	
TRANSPORTE — Transporte urbano de viajeros — Taxi	♥ Transporte que discorra por más de una C.A.	♣ Transporte que discorra por más de una C.A. ♠ Transporte que discorra por más de una C.A.
CONSUMO — Sistema de arbitraje de consumo — Mayores competencias para Aytos. — Consejos sectoriales y municipales de consumo	♣ Arbitraje	♣ Consumo
DEPORTES — Construcción de instalaciones deportivas — Gestión de instalaciones deportivas — Demanda deportivas en edad escolar	♣ Competición deportiva nacional e internacional	♣ Deporte y ocio
EDUCACIÓN — Participación en programación de la enseñanza — Educación infantil, de adultos y especial — Coordinación con políticas de formación de empleo	♦ Educación	♥♠ Educación
EMPLEO — Formación ocupacional — Programas para el autoempleo — Observatorios ocupacionales — Participación en programas con financiación europea	♥ Legislación laboral	♠ Ayudas empleo ♠ Formación profesional ocupacional
JUVENTUD — Establecimientos destinados a jóvenes — Participación en las decisiones de las CC.AA.		♣ Política de infancia, juventud y mujer
MEDIO AMBIENTE — Supresión de licencias previas — Competencias Municipales en materia sancionadora — Participación en infraestructuras medioambientales — Revisión normativa sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas	♦ Protección del medio ambiente	♥♠ Protección del medio ambiente
MUJER — Programas de formación y educación de adultos — Gestión de equipamientos destinados a la mujer — Participación en programas contra la prostitución y drogadicción		♣ Política de infancia, juventud y mujer
SEGURIDAD CIUDADANA — Mayores competencias para Alcaldes y Ayuntamientos — Consejos locales de Seguridad Ciudadana — Reuniones en lugares públicos, espectáculos y actividades recreativas — Tipificación de conductas vandálicas — Modelo policial: <ul style="list-style-type: none"> • Modelo policial • Potenciar policías de barrio • Recursos económicos — Juzgados de barrio o distritos	♣ Seguridad pública ♣ Fuerzas y cuerpos de seguridad	♥♠ Coordinación de policías locales ♣ Espectáculos públicos
PROTECCIÓN — Dotación de medios económicos para Planes Municipales — Participación en los Planes de las CC.AA. — Competencias exclusivas para la gestión de sus propios planes	♣ Administración de justicia ♥♠ Protección civil	♠ Medios adscritos a la administración de justicia ♥♠ Protección civil

MATERIAS	ESTADO	CC.AA.
SANIDAD Participación en las áreas de salud de las CC.AA.: – Mayores competencias en saneamiento de agua y control de alimentos y bebidas – Programas de seguridad e higiene en alimentos – Programas de vigilancia epidemiológica – Fomentar la coordinación sanitaria	♦ Sanidad ♣ Coordinación general del sistema sanitario ♣ Sanidad exterior	♥♣ Sanidad e higiene
SERVICIOS SOCIALES Establecer la titularidad municipal de los siguientes servicios y centros: – Servicios sociales generalistas – Centros de acogida – Viviendas tuteladas – Centros sociales – Centros de atención a drogodependientes y programas de rehabilitación – Servicios dirigidos a personas con discapacidades		♣ Asistencia social ♣ Política de infancia, juventud y mujer ♣ Instalaciones públicas de protección de menores ♣ Tercera edad ♣ Minusválidos
TURISMO – Planificación e infraestructuras turísticas – Desarrollo de políticas turísticas municipales – Realización y coordinación de la promoción turística – Interlocución directa ante las CC.AA., Estado y Unión Europea	♦ Bases y coordinación de la actividad económica ♣ Relaciones Internacionales ♣ Comercio exterior	♣ Promoción y ordenación del turismo
URBANISMO – Atribución a los municipios capitales de provincia o mayores de 50.000 Hb. la competencia para aprobar los Planes Generales de Ordenación Urbana – Competencia municipal la autorización de obras en suelo no urbanizable – Competencia municipal la aprobación de expedientes de tasación conjunta y de urgente ocupación – Supresión de licencias distintas a las municipales y participación en la gestión del dominio público estatal – Reforma de los Jurados Provinciales de Expropiación – Informe preceptivo municipal en los planes de infraestructuras estatales y autonómicos	♥ Expropiación forzosa ♦ Competencia sobre bases ♣ Puertos y aeropuertos de interés general ♣ Obras públicas de interés general	♣ Ordenación del territorio y urbanismo ♣ Puertos y aeropuertos de interés de la C.A. ♣ Obras públicas de interés de la C.A.
VIVIENDA – Promoción y gestión de la vivienda pública – Gestión de los planes estatales y autonómicos de vivienda – Declaración de urgente ocupación en las viviendas de promoción pública – Derecho de tanteo y retracto para los municipios respecto a las viviendas de promoción pública	♦ Bases y coordinación de la actividad económica	♣ Vivienda
PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO – Apoyo por las CC.AA. de las actuaciones municipales en esta materia – Competencia municipal sobre tutela de los bienes de interés cultural – Competencia municipal para aprobar los planes especiales del subsuelo para determinación de zonas arqueológicas	♣ Defensa del patrimonio cultural y artístico contra la exportación y expoliación	♣ Patrimonio cultural, artístico y monumental

♣ Competencia exclusiva.
♦ Competencia sobre base.
♥ Competencia legislativa.
♣ Competencia de ejecución.

El asentamiento de las Comunidades Autónomas en las dos últimas décadas ha provocado una intensificación de la tendencia coordinadora sobre las entidades locales sitas en su territorio, ajustándose en esta acción a los intervalos de competencias que la legislación estatal básica del Estado ha permitido. No se debe ignorar que la tendencia legislativa del Estado hasta la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, fue la de someter a las Corporaciones Locales a una regulación en tronco jurídico autónomo, que enraizaba con la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. A partir de 1992, el orden normativo local se anuda con el sistema jurídico-administrativo general hasta formar parte de un mismo núcleo. En paralelo, y de resultas de la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en materia de régimen local en sus respectivos Estatutos de Autonomía, la realidad normadora del ámbito local trasciende el espacio de regulación estatal, para compartir áreas con la legislación autonómica.

Desde un punto de vista político, no cabe desconocer que las Comunidades Autónomas debían alimentarse de competencias preexistentes que únicamente podían proceder de dos esferas: la estatal y la local. Si en un primer momento la asunción de atribuciones competenciales parte de mermar funciones al Estado central, en una segunda fase, las Comunidades Autónomas reconocen la enorme funcionalidad y proyección de las entidades locales como unidades sustantivas de poder político y administrativo, aspirando a la tutela/coordinación de estos entes desde una posición recentralizadora. Por ello, esta fuente de acción basada en los principios de coordinación y tutela no se compadece con los esfuerzos declarados en los últimos años de promover la segunda descentralización en España.

Por lo que respecta a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha devenido en el principal argumento de autoridad para consolidar una posición de coordinación y consolidación de la legislación autonómica sobre la realidad local (STC 27/1987, de 27 de febrero y STC 331/1993, de 12 de noviembre) que, en un primer momento, ha supuesto una reducción de las garantías institucionales que la primigenia doctrina del Alto Tribunal había reconocido en el mundo local.

Como ha quedado señalado, las relaciones de las Administraciones Locales en España tiene carácter bifronte, a diferencia de otros Estado de estructura federal en el que las relaciones con las Administraciones locales se producen a una única escala de gobierno, bien directamente con el gobierno subcentral bien directamente con el Estado central (STC 84/1982, de 23 de diciembre). Por tanto, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, la red de relaciones locales se ha de construir sobre la base de la interacción de dos niveles dotados de verdaderas competencias generales y sectoriales. Esta condición dual de las interrelaciones locales no ha pasado desapercibida para la Ley de Bases de Régimen Local, en cuyos artículos 55-58 contiene instrumentos de cooperación, coordinación, información y colaboración atendiendo a la existencia tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. El esquema de reparto y concurrencia de competencias ente los tres niveles de gobierno en España bien podrían quedar representado en el siguiente cuadro:

**Títulos competenciales afectados por materias en las que concurre interés
por parte de las Entidades Locales**

Materias	Estado	CC.AA.
Administración de Justicia	♣	♠
Educación	♦ ♥	♥ ♠
Trabajo	♥	♠
Cultural	♥ ♠	♥ ♠
Medio Ambiente	♦	♥ ♠
Obras Públicas	♥ ♠	♥ ♠
Puertos y aeropuertos	♥ ♠	♥ ♠
Sanidad	♦	♥ ♠
Seguridad Pública	♥ ♠	♥ ♠
Transportes	♥ ♠	♥ ♠
Servicios Sociales		♣
Consumo		♣
Urbanismo y vivienda		♣
Turismo		♣

- ♣ Competencia exclusiva.
- ♦ Competencia sobre base.
- ♥ Competencia legislativa.
- ♠ Competencia de ejecución.

A pesar de las recurrentes críticas formuladas desde la doctrina jurídica, el sistema dual de relaciones administrativas, aún reconociendo la existencia de zonas de sombra, no plantea problemas graves si se interpreta el reparto de competencias a la luz de la distribución sectorial de materias entre Estado y Comunidades Autónomas que deriva de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. En un plano teórico, es indudable que se podría haber aspirado a construir un modelo de organización y régimen jurídico local más coherente si se hubieran ideado otras alternativas a las interrelaciones entre los dos niveles superiores de gobierno (v.gr., Italia). Sin embargo, no se puede atender y comprender el modelo de organización territorial español sin reconocer los condicionantes histórico-políticos que encierra la creación del Estado autonómico, y sin cuya existencia difícilmente hubiera sido reconstruir el sistema democrático en nuestro país.

4.2. La legislación autonómica en materia de régimen local. Especialidades orgánicas y funcionales derivadas de la normativa autonómica

A partir de las bases uniformizadoras de la legislación de régimen local, el legislador autonómico ha particularizado el reconocimiento del ejercicio de determinadas potestades en relación con sus Administraciones locales, así como ha constituido nuevas formas o técnicas de organización territorial a escala supramunicipal o inframunicipal para atender las demandas propias de sus tradiciones organizativas.

Ésta última cuestión ha sido objeto de una especial atención por parte de las Comunidades Autónomas, precisamente con el objeto de marcar diferencias con el artículo 26.1 de la Ley de Bases de Régimen Local y buscar soluciones adaptadas a cada marco político de organización autonómica. En el indicado

precepto, las entidades locales se clasifican en cuatro tramos en función de criterios poblacionales, desconociendo la verdadera composición y reparto de población que hay en España: en la actualidad, más del 86% de los municipios españoles cuentan con una población inferior a 5.000 habitantes, frente al hecho de que más de la mitad de la población española reside en 55 municipios de más de 100.000 habitantes. En definitiva, de la lacra del minifundismo español se ha pasado a los problemas derivados de la concentración humana en grandes núcleos de población, situación ésta que desborda los planteamientos de un legislador que cifraba su empeño regulador en meras convenciones numéricas.

Si la estructura territorial local reconocida en la Ley de Bases de Régimen Local es ficticia, es lógico que las Comunidades Autónomas explorasen alternativas a la estructuración de servicios, aptas no sólo a la prestación óptima de servicios a la comunidad municipal sino también tendentes a reconocer las singularidades de organización territorial que tradicionalmente había existido, allí donde los vínculos supramunicipales se mantenían latentes.

Así, el movimiento asociativo municipal marca la salida de la constitución de las mancomunidades en España, sobre la base del principio de voluntariedad. Las mancomunidades, como instrumentos estables de coordinación y actuación conjunta en niveles donde las sinergias producen beneficios colectivos, han devenido en soluciones favorables para el desarrollo del municipalismo español, en términos muy similares a los descritos en este mismo trabajo en la experiencia francesa. El proceso de creación de estos entes, según ha señalado Sosa Wagner, parece no tener fin, ya que junto a las clásicas, que tienen competencia única, cada vez existe en mayor número la mancomunidad de fines o competencias múltiples, llegando a asumir las competencias íntegras de prestación obligatoria. Bien es cierto que el éxito de este proceso ha dependido tanto de la política de incentivos a la mancomunación como del espíritu o voluntad de gestión compartida que han demostrado algunas entidades locales en determinadas Comunidades Autónomas. Paradigma de esta dinámica en España es la experiencia aragonesa, que se abre paso tras la aprobación de la Ley 6/1987, de 15 de abril, sobre mancomunidades municipales. De manera anecdótica, queda recordar que el artículo 37 del Texto Refundido de Régimen Local reconoce las comunidades de villa y tierra, remitiéndose a las normas consuetudinarias de cada territorio (Asocios, Reales Señoríos, Universidades, Comunidades de Pastos, leñas, aguas o análogos).

Ahora bien, si el proceso de formación de mancomunidades, reforzado por la iniciativa política de determinadas Comunidades Autónomas, ha constituido un hito relevante para la formación de la nueva taxonomía local en España, igualmente importante han sido otros fenómenos de base regional que han pretendido exorcizar las debilidades de un sistema minifundista por la vía de reconocer estructuras administrativas propias de carácter supramunicipal. Ese fue, entre otros, el propósito que llevó a la Generalitat de Cataluña a emprender un proceso de comarcalización en su territorio desde la Ley de 4 de abril de 1987 (41 comarcas más el Valle de Arán), que ha sido continuado en otras Comunidades Autónomas (Asturias, 1986, Cantabria, 1999, Aragón, 1993 o Galicia, 1996). Como ha señalado Morell Ocaña, la comarca se diferencia de la provincia, en los lugares en que tiene arraigo, en que la comarca no se hace presente con la misma intensidad la tensión entre el centro político estatal y la sociedad periférica, ya que se basan en los núcleos de población que creen poseer una cierta unidad de vida, aun cuando pueda haber sido delimitada por el

centro como circunscripción territorial. En Cataluña, durante la Segunda República se crearon treinta y ocho veguerías o comarcas, al uso bonapartista.

Pues bien, en rigor, la comarca catalana dista sobremanera de asemejarse a la configuración legal que de las comarcas hace la Ley de Bases de Régimen Local, o de la interpretación restrictiva que el Tribunal Constitucional en su STC 214/1989, de 21 de diciembre proyecta sobre esta modalidad de organización territorial y sobre su potencialidad como instrumento para la transformación de la planta municipal. Y esto es así, por cuanto el objetivo de este proyecto tenía como fin no tanto el reforzamiento de las posibilidades funcionales y presenciales de las entidades locales entendidas como entes naturales propios, sino que más bien perseguía reconstruir desde el control del poder autonómico una nueva forma de organización territorial, gestora indirecta de competencias autonómicas.

A la par que la apuesta por la mancomunación municipal, otro vector de actuación no menos importante viene dado por la necesidad de contener la tendencia segregacionista, constante en la historia de los siglos XIX y XX en España. Las legislaciones autonómicas han sido conscientes de este riesgo de atomización y han promovido desde sus espacios legislativos medidas dirigidas a determinar mínimos poblacionales o a establecer criterios de separación territorial. No obstante esta tendencia, existen supuestos en que se han impuesto las pulsiones localistas y se ha quebrado la norma general, hasta el punto de que han sido necesarias leyes especiales para la constitución de determinados municipios.

Para evitar que la segregación pueda llegar a convertirse en un factor disfuncional del movimiento municipal español, los legisladores autonómicos han optado en muchos casos por reconocer la sustantividad de las entidades locales menores, si bien conservando la función representativa e institucional que corresponde, en todo caso, a la entidad local matriz.

Por último, para completar los fenómenos de recomposición del entramado local en España, no cabe sino citar en último extremo a las áreas metropolitanas que, como acertadamente ha expuesto Santamaría, responden a una necesidad concreta de hacer frente a los retos de las grandes agrupaciones urbanas, intentando en un principio solucionar los problemas desde la perspectiva urbanística creando estructuras *ad hoc* (Madrid, Bilbao, Valencia y Barcelona), para acabar en la aprobación de leyes especiales para grandes municipios. El último ensayo, parcialmente fallido, de este incesante movimiento está constituido por la reciente aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de modernización del Gobierno Local, cuyo contenido será abordado en el siguiente apartado de este documento.

5. Teoría y práctica del «Pacto Local»: de las «Medidas para el desarrollo del gobierno local» a la Ley de Modernización del Gobierno local

5.1. Génesis del Pacto Local en España. Historia de un encuentro

El entramado de relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de régimen local evidenció la necesidad de profundizar en la búsqueda de instrumentos operativos que hicieran posible que la autonomía local no fuera una entelequia o una declaración huera de principios al servicio de los poderes políticos estatal o autonómico. Este sentimiento de búsqueda de un mayor espacio de democracia y autonomía local se alcanzó en España en el momento político en el que las Comunidades Autónomas habían alcanzado prácticamente su techo autonómico. A partir de esta situación, los municipios demandaron mayor protagonismo, en un momento en que las tensiones autonomistas, en lógica, deberían haberse rebajado.

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) asumió el liderazgo de esta reivindicación y se constituye en propulsora del proceso a raíz de la Asamblea General Extraordinaria que se celebró en La Coruña los días 5 y 6 de noviembre de 1993. La constatación de la postergación del municipalismo español frente a la consolidación de la estructura autonómica, así como la ausencia de instrumentos jurídicos para la defensa de las inmisiones competenciales a las que se hallaban sometidos especialmente desde las Comunidades Autónomas provocaron una reacción colectiva que dio paso a la célebre expresión acuñada en la Asamblea de «Pacto Local». La FEMP tomó el impulso y propuso que se debía trabajar en torno a dos ejes fundamentales para perseverar y reforzar la posición institucional de las entidades locales:

- i) Por un lado, la realización efectiva del principio de subsidiariedad, reconocido en el ámbito comunitario y en los Estados de nuestro entorno, como alternativa para la prestación eficiente y adecuada de los servicios de proximidad que demandan los ciudadanos. Las Corporaciones locales, según las conclusiones de la Asamblea, pasaban por convertirse en auténticos terminales administrativos, más permeables y más adaptables a las necesidades ciudadanas. En definitiva, debían pasar a convertirse en Administración única y común, en servicio administrativo de proximidad.

Este principio de acción partía de una concepción de la gestión pública desprovista de sensibilidades regionalistas o nacionalistas, basada, por consiguiente, en argumentos de estricta eficacia y calidad administrativa. A este sentido del principio de subsidiariedad se refiere Rodríguez Arana cuando expone que esta reflexión parte 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 ahí la preferencia por la autoridad represen-

tativa más próxima, que sólo debe quedar desplazada cuando los efectos benéficos de una autoridad superior compense la pérdida de integración democrática. Se trata del nivel del 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.

La subsidiariedad es una consecuencia de la manifestación de concurrencia de órdenes administrativos disímiles sobre un mismo foco de intereses públicos. Por ello, es necesario analizar cada función con el fin de que la ordenación de medios administrativos permita una gestión cercana al ciudadano, permitiendo que la Administración Pública sea finalmente un instrumento poderoso de actuación al servicio del ciudadano y no a la inversa.

Desde esta perspectiva, se elaboró un Anexo de materias susceptibles de ampliación competencial en el ámbito local y que estaban constituidas por áreas como Deportes, Educación, Empleo, Juventud, Mujer, Servicios Sociales y Urbanismo.

- ii) De otra parte, la autonomía local es una mero *desideratum* si no va acompañada de la atribución propia de recursos financieros no finalistas y, en especial, tributarios, para atender las demandas autónomas de los municipios y provincias. De suyo es que sin una cobertura financiera independiente, las entidades locales acaban subyugadas por el control de transferencias que ejercen las instancias territoriales superiores.

En el marco de los Debates sobre el estado de la nación tanto de 1994 como de 1995 se instaba al Gobierno a alcanzar un acuerdo con el conjunto de las fuerzas políticas, Administraciones Públicas y FEMP para desplegar las acciones necesarias para hacer efectivo este compromiso con el municipalismo nacido en 1993. Precisamente en 1994, y como fruto de las intervenciones de los presidentes autonómicos en el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías, el Senado aprobó una moción en la que se instaba al gobierno a «promover la consecución de un pacto local por el que se establezca un programa de delegación de competencias a las entidades locales, de reforma de la Ley de Haciendas Locales, así como el establecimiento de mecanismos que potencien en dichas corporaciones la capacidad de decisión sobre la gestión de sus propios intereses.» Esta moción resultó aprobada por 224 votos a favor, 15 en contra y 6 abstenciones.

A partir de este momento, se formalizó un documento entre el Ministro de Administraciones Públicas y el Presidente de la FEMP, que se dio traslado a los partidos políticos, para materializar definitivamente este impulso descentralizador y reforzador de la autonomía local. Nunca se obtuvo respuesta por cuanto la celebración inminente de elecciones aplazó cualquier principio de acuerdo básico, pero sirvió para que la materia se integrase como parte programática de las ofertas de las principales fuerzas políticas.

Tras la Sexta Asamblea General de la FEMP celebrada en Madrid en noviembre de 1995 en el que se ratificaron las conclusiones de la Asamblea de La

Coruña, con la llegada del nuevo Gobierno se precipitó el proceso mediante la firma el 21 de mayo de 1996 de un Acuerdo entre el Ministro de Administraciones Públicas y la Presidenta de la FEMP para abordar y concretar finalmente los compromisos derivados del «Pacto Local». El 24 de septiembre de 1996, la Comisión Ejecutiva de la FEMP aprobó el documento técnico denominado «Bases para el Pacto Local» que, entre otras demandas, reclamaba recurribilidad directa ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía y reforzamiento y ampliación de determinadas cuotas competenciales (Circulación y Transportes, Consumo, Deportes, Educación, Empleo, Juventud, Medio Ambiente, Mujer, Protección Ciudadana, Sanidad, Servicios Sociales, Turismo y Urbanismo). A partir de este documento que fue utilizado como base de negociación, el Ministro de Administraciones Públicas propuso al Consejo de Ministros de 30 de mayo de 1997 el definitivo documento «Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno local», que desencadenó el conjunto de reformas aprobadas el 21 de abril de 1999 por las Cortes Generales.

Como resultado final de este proceso, el Gobierno elaboró una serie de Anteproyectos de reformas normativas del régimen local español, negociado con la FEMP y con la mayoría de las fuerzas políticas parlamentarias, recogidos en un documento denominado «Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local». Los Proyectos de Ley fueron aprobados por el Congreso en sesión plenaria el día 17 de diciembre de 1998, y en el Senado en día 25 de marzo de 1999, apareciendo finalmente publicadas las siguientes Leyes en el Boletín Oficial del Estado núm. 96, de 22 de abril de 1999:

- Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- La Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión.
- Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación.
- Ley 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 8/1985, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.
- Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas.

5.2. Contenido del Pacto Local

En grandes líneas, el Pacto Local se focalizó en torno a cinco ejes, que respondían, de manera unívoca y complementaria, a las aspiraciones de reforzamiento de la subsidiariedad y la autonomía local:

- i) Acuerdo sobre una serie de materias sobre las que puede intervenir el Estado en virtud de diversos títulos competenciales, reforzando las responsabilidades de las Entidades locales en una serie de ámbitos funcionales, tales como el tráfico y la circulación o la seguridad ciudadana, por ejemplo.

- ii) Acuerdo sobre cuestiones cuya regulación corresponde al Estado, pero que no se refieren ya a ámbitos sectoriales de actuación, sino al propio papel y a la posición institucional de los Gobiernos locales, en su condición de elementos básicos de la organización territorial del Estado. Se trataba, con estas medidas, de fortalecer su gobernabilidad y las posibilidades de defensa de la autonomía local, incidiendo en leyes de la importancia de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
- iii) Acuerdos sobre aquellas funciones y materias cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas. Obviamente, el Estado es extraordinariamente respetuoso con el reparto constitucional de competencias, y se basaría en este terreno en el acuerdo y el compromiso exclusivo de los partidos políticos para trasladar a las instituciones autonómicas donde ostenten representación parlamentaria o ejerzan responsabilidades de gobierno la iniciativa de un proceso de atribución de competencias a las Entidades locales en sus respectivos ámbitos territoriales.
- iv) Acuerdo sobre ética política, dirigido esencialmente a limitar en lo posible en el ámbito local la práctica del transfuguismo y sus perniciosos efectos sobre la gobernabilidad y la estabilidad de las Administraciones locales.
- v) Acuerdo sobre financiación local, mediante un modelo inspirado en los principios de autonomía, suficiencia y corresponsabilidad financiera.

Como resultado práctico de este proceso, la reforma de la Ley de Bases del Régimen Local, operada por la Ley 11/1999, 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 práctica 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 público 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 de-

fensa jurídica en materia de la competencia del Pleno, cuando concurren razones de urgencia, sin perjuicio de la necesidad, en este último 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 con cesiones 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 más 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 limitará 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 más 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 ostenten 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 quórum del artículo 47.3 de la Ley, en algunos casos 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 sólo la aprobación de los instrumentos de planificación urbanística de carácter general y el reglamento orgánico necesitará 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.

Al lado de estas modificaciones, se prevén otra serie de reformas de carácter esencialmente técnico, 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 sitos 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, incluidas en la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, 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 esté 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 la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, 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 u Órgano Consultivo correspondiente de la Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a 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 han sido recientemente aprobadas por las Cortes Generales 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 recorte 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 transfugismo. 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.

5.3. El momento de las grandes ciudades: la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de modernización del Gobierno local

Tras veinte años de vigencia de la Ley de Bases de Régimen Local, son muchas las circunstancias que han provocado un desbordamiento de su marco de actuación inicial. Las ciudades españolas han experimentado un crecimiento demográfico importante y las exigencias de la vida en sociedad han sufrido asimismo profundos cambios derivados de los cambiantes flujos poblacionales y de la irrupción de nuevas necesidades. Los núcleos urbanos rebosan vida y son espacio dinámico y abierto de oportunidades, pero a la vez soportan cargas complejas que lastran su desarrollo socioeconómico, como son la inmigración desordenada, el desempleo o la marginalidad social.

Estos fenómenos tienen efectos multiplicadores en las conurbaciones y en sus áreas de influencia. Por esta razón, las reglas uniformizadoras de la Ley de Bases de Régimen Local no eran suficientes para cubrir los estados de necesidad que aparecían en los escenarios de las grandes ciudades.

De otra parte, y a expensas de la siempre anunciada en los últimos años nueva Ley de Bases de Administración Local, era necesario dar un renovado impulso a las instituciones e instrumentos orgánicos y representativos de las Corporaciones Locales, a fin de ahondar en una mayor tasa de participación ciudadana, en una mayor cota de legitimación social y en una potenciación de los órganos representativos como garantes de la voluntad ciudadana en una gestión más transparente y más próxima al ciudadano.

A estas razones vino a atender la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de modernización del Gobierno Local, que suponen la reforma más profunda emprendida en el ámbito del régimen de organización municipal y provincial desde la entrada en vigor de la Ley de Bases de Régimen Local. Las claves de esta reforma se resumen del siguiente modo:

- Se refuerza el papel de las mancomunidades de municipios en nuestro sistema local, de forma que, por una parte, se mejora la regulación de sus potestades, aclarando que su determinación, en el marco de la legislación aplicable a cada una de ellas, corresponde a los municipios man-

comunados, y, por otra parte, estableciendo la posibilidad de que puedan crearse entre municipios de distintas Comunidades Autónomas, en los términos de sus legislaciones respectivas.

- En materia de organización, debe destacarse que la Comisión de Gobierno pasa a denominarse «Junta de Gobierno Local», expresión que tiende a destacar la naturaleza ejecutiva de dicho órgano.
- En el ámbito de las competencias locales, debe señalarse la atribución a las provincias de funciones en materia de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y de planificación estratégica en el territorio provincial, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito.
- En materia de régimen jurídico, la novedad más relevante es la supresión del quórum del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que legalmente compongan el pleno de la entidad para la aprobación de las ordenanzas fiscales, pasándose a exigir el mismo que el requerido para la aprobación de los presupuestos.
- En materia de participación ciudadana, se establecen unos estándares mínimos: el establecimiento de la necesidad de reglamentos orgánicos en todos los municipios en materia de participación ciudadana, que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos adecuados para hacerla efectiva; la aplicación necesaria de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación de forma interactiva, para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, así como para facilitar la realización de trámites administrativos y la introducción en la legislación básica sobre régimen local de las iniciativas ciudadanas, que pueden constituir un importante instrumento participativo, que puede dar lugar, incluso, a consultas populares.
- En materia de gestión de los servicios públicos locales, se establece una nueva clasificación de las diversas formas de gestión, incorporando al ámbito local la figura de las entidades públicas empresariales. Por otra parte, se incorpora a la Ley la regulación sustancial necesaria de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles con capital social público, hasta ahora sólo reguladas parcialmente en normas reglamentarias.
- Asimismo, se incorporan a nuestra legislación básica de régimen local los consorcios transfronterizos, como mecanismo asociativo que puede utilizarse en una actividad de creciente importancia como es la cooperación transfronteriza de nuestras entidades locales.
- La Ley potencia los mecanismos de cooperación interadministrativos, actualizando la regulación de la Comisión Nacional de Administración Local, en aras a flexibilizar su funcionamiento. También se impulsa la creación de los órganos de cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, en materia de régimen local.

Por su parte, la Ley introduce dos nuevos títulos en la Ley de Bases de Régimen Local, referentes, respectivamente, al régimen de organización de los municipios de gran población y a la tipificación de las infracciones y sanciones en determinadas materias.

En el nuevo título X de la LRBRL se establece un régimen orgánico específico para los municipios con población superior a los 250.000 habitantes, las ca-

pitales de provincia de población superior a 175.000 habitantes, los municipios capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de instituciones autonómicas y los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, si bien en los dos últimos casos se exige que así lo decidan las Asambleas legislativas correspondientes. Las normas contenidas en los capítulos II y III del título X, serán también de aplicación a los Cabildos Insulares Canarios de Islas cuya población sea superior a 175.000 habitantes, y a los restantes Cabildos Insulares de Islas cuya población sea superior a 75.000 habitantes, siempre que así lo decida mediante Ley el Parlamento Canario a iniciativa de los Plenos de los respectivos Cabildos.

- Por un lado, se aborda la organización y el funcionamiento de los municipios destinatarios de dicho régimen, regulando sus órganos necesarios —el Pleno, las Comisiones del Pleno, el Alcalde, los Tenientes de Alcalde y la Junta de Gobierno Local—, así como la división territorial en distritos, los órganos superiores y directivos, la asesoría jurídica, los mecanismos de participación ciudadana, el Consejo Social de la ciudad y la Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones.
- Por lo que al Pleno se refiere, las innovaciones más relevantes son la posibilidad de que el Alcalde delegue la presidencia en cualquier Concejal, la supresión de sus funciones ejecutivas o administrativas, que se concentran en los órganos de tal naturaleza, y la posibilidad de delegar funciones resolutorias en las Comisiones.
- Por lo que se refiere al Alcalde, constituye el principal órgano de dirección de la política, el gobierno y la administración municipal, ostentando, junto a las funciones simbólicas, tales como la máxima representación del municipio, aquellas atribuciones ejecutivas necesarias para el desarrollo de tal función.
- El Alcalde así configurado ostenta menos atribuciones gestoras o ejecutivas que el Alcalde de régimen común, porque en el caso de los municipios contemplados en el título X de la Ley de Bases de Régimen Local se viene a perfilar una Junta de Gobierno Local «fuerte», que sustituye a la Comisión de Gobierno, dotada de amplias funciones de naturaleza ejecutiva, y que se constituye como un órgano colegiado esencial de colaboración en la dirección política del Ayuntamiento.
- Esta Junta de Gobierno Local, cuyos miembros son designados y cesados libremente por el Alcalde, presenta como novedad que hasta un tercio, como máximo, de sus miembros, excluido el Alcalde, pueden ser personas que no ostenten la condición de Concejales. Se viene así a reforzar el perfil ejecutivo de este órgano.
- Por otra parte, esta configuración resulta totalmente incardinable en el modelo legal europeo de gobierno local, diseñado en sus aspectos esenciales en la Carta Europea de la Autonomía Local, cuyo artículo 3.2 prevé que los órganos electivos colegiados locales «pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos».
- En cuanto a los distritos, que constituyen un instrumento esencial para el desarrollo de políticas de proximidad y participación en los municipios altamente poblados, tanto desde la perspectiva de la desconcentración de funciones como desde la de la participación ciudadana, se establece su carácter necesario, debiendo además cada Ayuntamiento

- establecer el porcentaje mínimo de sus recursos que deberá gestionarse por distritos.
- La Ley regula también la asesoría jurídica, requiriendo para su titular la condición de funcionario con habilitación de carácter nacional o de funcionario de carrera de cualquier Administración pública y la titulación de licenciado en Derecho.
 - Este capítulo contiene también una clasificación de los órganos superiores municipales, que son el Alcalde y los miembros de la Junta de Gobierno Local, y los de carácter directivo.
 - También debe destacarse el establecimiento del denominado Consejo Social de la ciudad, como mecanismo participativo de carácter consultivo de las principales organizaciones económicas y sociales del municipio, centrado esencialmente en el campo del desarrollo local y de la planificación estratégica urbana, ámbitos éstos que están adquiriendo una importancia esencial en las políticas locales.
 - Por último, otra novedad relevante en el ámbito organizativo es el establecimiento de un órgano para la participación de los vecinos y la defensa de sus derechos. La Ley ha puesto el acento en este ámbito al prever la necesidad de que esta defensa se garantice mediante la creación de una Comisión de Sugerencias y Reclamaciones, que estará formada por miembros del Pleno, con participación de todos los grupos políticos.
 - Se regula, asimismo, la organización de la gestión económico-financiera, estableciendo los principios de la citada gestión en los municipios a que se refiere esta Ley, previendo la creación de uno o varios órganos para el ejercicio de las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación, y atribuyendo en todo caso la función pública del control y la fiscalización interna de la gestión económica y presupuestaria a la Intervención general municipal. Esta separación y redistribución de funciones trata de ofrecer una respuesta a la complejidad que las mismas presentan en estos municipios, lo que hace aconsejable la adopción de este nuevo modelo.
 - Tanto el titular de la Intervención general como el del órgano u órganos que desarrollen las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación deben ser funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, respetando el consolidado criterio tradicional de funciones reservadas por razones de interés supralocal a los funcionarios de esta Escala.
 - También se prevé la existencia de un órgano especializado para el conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre actos tributarios de competencia local, cuya composición y funcionamiento pretenden garantizar la competencia técnica, la celeridad y la independencia tan patentemente requeridas por los ciudadanos en este ámbito. Este órgano puede constituir un importante instrumento para abaratar y agilizar la defensa de los derechos de los ciudadanos en un ámbito tan sensible y relevante como el tributario, así como para reducir la conflictividad en vía contencioso-administrativa, con el consiguiente alivio de la carga de trabajo a que se ven sometidos los órganos de esta jurisdicción.
 - Otra novedad sustancial para estos municipios, prevista en una de las disposiciones adicionales que se añaden a la Ley de Bases de Régimen

Local, es la creación en el Ministerio de Administraciones Públicas de un Observatorio Urbano para el seguimiento de la evolución de la calidad de vida urbana, introduciendo, por primera vez, instrumentos de análisis comparado de resultados en nuestro régimen local.

6. El futuro del poder local en España. ¿Por fin el final de un largo trayecto?

En clave política, la primera aproximación al futuro de la organización local en España ha de llevarse a cabo sobre el análisis de las propuestas formuladas por el nuevo Gobierno. Así, en la comparecencia del Ministro de Administraciones Públicas en la Comisión de Entidades Locales del Senado de fecha de 27 de septiembre de 2004, avanzó las líneas genéricas de actuación del nuevo ejecutivo en relación con la definición de la posición de las entidades locales en la estructura territorial española. Sobre esa intervención, hay cuatro ámbitos de actuación que destacan sobre el resto de acciones previstas:

- i) La elaboración de un Libro blanco sobre la reforma del Gobierno Local, como marco de reflexión para la Ley de bases del Gobierno y la Administración Local que se pretende tramitar en la presente legislatura.
- ii) La constitución de la Conferencia Sectorial sobre Asuntos Locales, un foro de encuentro entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con presencia de la FEMP, en el que se debe desarrollar la cooperación en los grandes temas que afectan al Gobierno local.
- iii) La creación del Observatorio urbano, como instrumento de análisis de la calidad de vida en las grandes ciudades.
- iv) La futura aprobación de la Carta Municipal de Barcelona.

Como primera valoración de alcance inmediato, las líneas trazadas para la reforma del ordenamiento jurídico local son continuistas y plenamente compatibles con las medidas emprendidas por el anterior Gobierno. De ahí que el diagnóstico de la situación sea coincidente y que las respuestas políticas contengan elementos comunes. Basta analizar los principios que indican el camino de las próximas reformas para comprobar que en nada difieren de los principios que han alentado reformas precedentes. No obstante, por el momento, no queda sino analizar al contenido del Libro blanco, fase en la que se podrá analizar con detenimiento las expectativas creadas en esta nueva etapa política.

Con todo, entre el argumentario de medidas propuestas, al igual que en la etapa anterior, se insiste en la necesidad de avanzar en el proceso de realización de los Pactos Autonómicos Locales, culminación del proceso de descentralización territorial que, en la etapa del anterior Gobierno, acuñó la expresión afortunada de «segunda descentralización». Hay motivos, sin embargo, para mostrar escepticismo ante esta revelación descentralizadora. Y ello porque las prioridades del proceso autonómico español, lamentablemente, siguen distando de la necesidad de dotar de mayores cuotas de autonomía y gobernabilidad efectiva a las entidades locales. Las reformas locales emprendidas por algunas Comunidades Autónomas han tenido como objetivo enervar la posición originaria de los municipios para crear superestructuras territoriales dominantes, de marcado valor político, para crear un nuevo vínculo de sujeción política, en este caso, con las Administraciones autonómicas.

La detentación del poder político autonómico genera expectativas de fuerza y poder que se debilitarían con la transferencia de competencias a las entidades locales. No son criterios de racionalidad o eficiencia los que alumbran este

difícil tránsito hacia la segunda descentralización, sino más bien tensiones reactivas a prescindir de parcelas de poder de las que se nutren los poderes públicos autonómicos. Únicamente en un marco de asepsia identitaria, desconocida en parte del territorio español, podría producirse de manera no traumática este proceso de racionalidad jurídica, administrativa y económica.

Mientras tanto, no queda sino formular tendencias que, ajenas a las pulsiones políticas, puedan orientar la reforma del régimen local en la España del siglo XXI:

- i) La primera tendencia estaría dominada por una reformulación del principio de uniformismo. Con este replanteamiento no se aspira a erradicar la diversidad como clave de organización jurídico-administrativa de las entidades locales en función de cada Comunidad Autónoma, sino más bien en orientar sus funciones, desde el reconocimiento de su multiformidad, a servir a los intereses generales desde una Administración común y única. Las Corporaciones Locales, como ramificaciones de proximidad de la fronda administrativa formada por el Estado y las Comunidades Autónomas, deben ser capaces de dar respuesta a las demandas sociales, económicas o culturales de los ciudadanos, a quienes no se pueden convertir en víctimas de la sobreposición administrativa. Convertir la Administración local en la Administración visible y común de los ciudadanos en sus relaciones con los poderes públicos debería ser un objetivo en un Estado que pugna por alcanzar las mayores cotas de eficiencia y autonomía.
- ii) La Administración local debe servir al ciudadano, orientando su actuación a prestar un servicio eficiente y de calidad. Es el servicio público y la satisfacción del ciudadano la medida de toda reforma, de tal suerte que la Administración local ha de ser prestadora y no receptora de servicios. En combinación con el principio anterior, la eficiencia se alcanza, entre otras vías, por el procedimiento de economizar costes superfluos, algunos de ellos derivados de la gestión duplicada o descoordinada de un servicio por diferentes instancias territoriales. La organización administrativa se ha de adecuar a las estructuras del servicio que prestan, para lo cual el ciudadano debe reclamar, y los poderes públicos consentir, programas de actuación sectorial coordinada o vías de integración administrativa.
- iii) La cultura de la Administración local tiene que acabar inmersa en la gestión innovadora de las nuevas tecnologías y en la modernización en el empleo de recursos técnicos y humanos. La promoción de la participación que está adquiriendo cuerpo en todo el continente, impulsada por el Consejo de Europa, y de la que es una importante manifestación la Recomendación de su Comité de Ministros Rec. (2001) 19, que ha servido de fuente de inspiración a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre.
- iv) Es capital promover el intercambio de experiencias entre entidades locales así como reforzar la formación del personal, tanto del personal administrativo, como, de los que es más importante, del capital directivo que no son otros que los dirigentes políticos.
- v) La participación ciudadana es un factor ineludible para el desarrollo de la comunidad local. A la exigencia de información pública se une la necesidad de orientar la gestión municipal a la búsqueda de fórmulas,

individuales o asociativas, de participar en los asuntos locales. Promover el recurso a la legitimidad ciudadana, permitiendo el acceso directo a las fuentes de decisión política y administrativa es un avance que, por otro lado, ya gozan algunos municipios españoles y que está entroncado en un gran número de países de nuestro entorno.

En resumen, a la vista de las anteriores observaciones, no queda sino esperar que el Estado lleve a cabo un papel de integración de sus instancias territoriales que, sin prescindir de su inevitable emocionalidad regional, impulse un modelo racional de distribución del poder político y administrativo. Para ello, las Comunidades Autónomas, por su parte, sin renunciar a su diversidad y al reconocimiento de su singularidad territorial, deben llevar a cabo un «pacto intraautonómico», de segundo nivel, atendiendo la capacidad de gestión de cada ámbito de decisión y las propias voluntades políticas. Para esta revisión del rol de las Administraciones en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, hay que analizar cómo se vienen prestando los servicios en su territorio y definir si ésta es la forma más adecuada de gestionar servicios en un Estado que propende al bienestar de sus ciudadanos. Si la reforma se realiza sin valorar en términos de eficiencia y calidad estas transferencias, padecerá de la suficiente credibilidad y los cambios estarán abocados en último extremo al fracaso.

Si en un plano teórico, sería ideal que este proceso fuera acompasado y se llevase a cabo simultáneamente, la heterogeneidad de partida impide una reforma ordenada, por lo que el compromiso de cada Comunidad Autónoma con la descentralización interna habrá de llevarse a cabo de manera gradual en función de criterios de oportunidad política.

Bibliografía

- ARENILLA SAEZ, M. y CANALES ALIENDA, J. M.: *Gobierno y Pacto Local*, Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, 1999.
- ARIAS MARTÍNEZ, M. A. y FERRERIRA FERNÁNDEZ, A. J.: «El Pacto Local y la reorganización competencial de la estructura interna de las Corporaciones Locales», *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 282. Madrid, 2000.
- BAYONA, Antoni: «La Administración local en el Estado de las autonomías», *Autonomies*, núm. 20, Barcelona, 1995.
- BORJA, J. y CASTELLS, M.: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid, 1997.
- CANALES ALIENDE, J. M.: «Una aproximación a la filosofía del Pacto Local», *Actualidad Administrativa*. Madrid, 1997.
- FANLO LORÁS, A.: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*. CEC, Madrid, 1990.
- FONT LLOVET, Tomás: «El Gobierno local, entre el Estado autonómico y la Unión Europea. Hacia el Pacto Local», *Autonomies*, núm. 20, Barcelona, 1995.
- LÓPEZ MEDEL BASCONES, J.: «Novedades legislativas sobre las Entidades Locales (contenido normativo del denominado “Pacto Local”)». La Ley. Madrid, 1999.
- MARCOU GERARD: «Desarrollo urbano y gobierno urbano multinivel. La experiencia francesa», *Autonomies*, Barcelona, 2001.
- MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo: «Gobierno local y Pacto local (De las medidas para el desarrollo del gobierno local a los pactos locales autonómicos)», *Revista galega de Administración Pública*, núm. 25, Pontevedra, 2000.
- MÍGUEZ MACHO, Luis: «El sistema de las competencias locales ante el nuevo Pacto Local», *Revista de Estudios de la Administración local*, núm. 289. Madrid, 2002.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del gobierno local*. Madrid, 1999.
- ORTEGA, L.: *El régimen constitucional de las competencias locales*. INAP, Madrid, 1988.
- «La Carta Europea de Autonomía Local y el ordenamiento local español», *REALA*, 259, 1993.
- PAREJO, L.: *Garantía institucional y autonomías locales*. IEAL, Madrid, 1981.
- «La Carta Europea de Autonomía Local en el ordenamiento jurídico español». VV.AA. *Estudios sobre la Carta europea de autonomía local*, Ayuntamiento de Barcelona, 1995.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime: «La necesaria revitalización del Pacto Local», *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, núm. 75. Madrid, 2001.
- «El Pacto Local», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 54, 1999.
- «Administración única y Pacto Local», *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núms. 271-272. Madrid, 1996.
- RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo: «Limitaciones constitucionales al principio de subsidiariedad. El principio de autonomía regional como antídoto contra el riesgo de un posible vaciamiento constitucional y anti-estatutario Comunidades Autónomas-Corporaciones Locales previsto en el Pacto Local», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 61, 2001.
- SOSA WAGNER: «La autonomía local», *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. Madrid, 1991, IV.
- VV.AA.: *Anuario del Gobierno local 1995*. Madrid, 1995.
- «El Derecho local en la doctrina del Consejo de Estado», *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 2002.

MARIO GARCÉS SANAGUSTÍN, Licenciado en Derecho con premio extraordinario por la Universidad de Zaragoza (1989), Diplomado en el Instituto Internacional de Derechos Humanos de Estrasburgo (1989), Inspector de Finanzas del Estado (desde 1992), Profesor de Sistema Fiscal de la Universidad de las Islas Baleares (1993-1998), Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid (1999-2003), Asesor del Presidente del Gobierno (2000-2004). Autor de numerosos libros y artículos científicos y de opinión.

Otras publicaciones de la Academia Europea de Ciencias y Artes - España

- THE ROLE AND IMPORTANCE OF THE ACADEMIES IN THE 21ST CENTURY: HOW THE ACADEMIES MAY HELP SOCIETY. Madrid meeting of the European Academy of Sciences and Arts. Celebradas en la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, en abril de 1997.
- DESAFÍOS DE EUROPA EN EL SIGLO XXI. Encuentro Internacional celebrado en Bilbao, en el Museo Guggenheim, en abril del año 2000.
- BENEFICIOS FISCALES EN LAS RELACIONES INVESTIGACIÓN-EMPRESA. (*Ignacio de Luis Villota y Alvaro de Juan Ledesma*). Documento de Trabajo.
- INNOVACIÓN EN LA EUROPA DEL CONOCIMIENTO. (*Juan Mulet*). Documento de Trabajo.
- LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA EUROPA DE LAS NACIONES. (*José Manuel González-Páramo e Ignacio Zubiri Oria*). Documento para Debate.
- LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA EUROPA DE LAS REGIONES. (*José Manuel González-Páramo y Carlos Monasterio*). Documento para Debate.
- LA COOPERACIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA: LOS AVANCES NECESARIOS. (*José Manuel González-Páramo e Ignacio Zubiri Oria*). Documento para Debate.
- LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DE LA INNOVACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. (*Rosa Alonso y Gonzalo León*). Documento para Debate.
- LAS CONSECUENCIAS DE LA AMPLIACIÓN PARA LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA: LA PERSPECTIVA ESPAÑOLA. (*Carmela Martín e Ismael Sanz*). Documento de Trabajo.
- EL IMPACTO DE LA AMPLIACIÓN DE LA UE EN EL COMERCIO Y EN LOS FLUJOS MIGRATORIOS Y DE INVERSIÓN DIRECTA DE ESPAÑA. (*Carmela Martín y Jaime Turrión*). Documento de Trabajo.
- LA AMPLIACIÓN AL ESTE DE LA UNIÓN EUROPEA: IMPLICACIONES AGRARIAS. (*José M.^a Sumpsi e Ignacio Atance*). Documento de Trabajo.
- LOS RETOS PRESUPUESTARIOS DE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. (*Ignacio Zubiri Oria*). Documento de Trabajo.
- ENFOQUES DE POLÍTICAS REGIONALES DE INNOVACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA. (*Ignacio Fernández de Lucio, Jaime Rojo y Elena Castro*). Documento de Trabajo.
- SISTEMAS UNIVERSITARIOS EN EUROPA Y EEUU. (*Pello Salaburu, Ludger Mees y Juan Ignacio Pérez*). Documento de Trabajo.
- LA INVESTIGACIÓN EN LA GRAN INDUSTRIA. El contexto europeo. (*Ángel Martín Municio*).
- LA FORMACIÓN DE EUROPEOS. Actas del Simposio de Barcelona. Documento de Trabajo.
- LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DE LA INNOVACIÓN DE LA UE: EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS DE INNOVACIÓN Y SU IMPACTO EN ESPAÑA. (*Rosa Alonso y Gonzalo León*). Libro Blanco.
- EUROPA Y LATINOAMÉRICA: EL PAPEL DE ESPAÑA COMO NEXO ENTRE EUROPA Y LATINOAMÉRICA. DOCUMENTO SÍNTESIS Y ACTAS MESAS REDONDAS. (*Ricardo Martí Fluxá, Ana Palacio, Fernando Becker, Enrique Arnaldo, Daniel Martín Mayorga, Fernando Benzo y Pedro Gómez de la Serna*).
- EL RETO TECNOLÓGICO. «INDICADORES DE I + D EN LA INDUSTRIA» Y «NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA COMUNICACIÓN». (*José Luis Sotelo Sancho y Daniel Martín Mayorga*).
- FORMACIÓN DE EUROPEOS: DOCUMENTO SÍNTESIS DEL SIMPOSIO DE BARCELONA. (*José Luis García Garrido, María José García Ruiz y Javier M. Valle López*). Documento de Trabajo.
- PERCEPCIÓN SOCIAL DE LA CIENCIA. (*José Rubia Vila, Isabel Fuentes Julián y Santos Casado de Otaola*). Libro.

- FORMAR EUROPEOS: ALGUNOS MODELOS DE APLICACIÓN EN ESPAÑA. (*Jaume Sarramona López, Antonio J. Colom Cañellas, Màrius Martínez Muñoz y Xavier Ucar Martínez*). Documento de Trabajo.
- TRANSFERENCIA A LAS EMPRESAS DE LA INVESTIGACIÓN UNIVERSITARIA. (*Mario Rubiralta Alcañiz*). Documento de Trabajo.
- LOS LÍMITES DE EUROPA. LA ADHESIÓN DE TURQUÍA A LA UNIÓN EUROPEA. (*Antonio Remiro Brotons*). Documento de Trabajo.
- EL ESPACIO COMÚN DE CONOCIMIENTO EN LA UNIÓN EUROPEA. UN ENFOQUE AL PROBLEMA DESDE ESPAÑA. (*Emilio Muñoz*). Documento de Trabajo.
- ENERGÍA: PRESENTE Y FUTURO DE LAS DIVERSAS TECNOLOGÍAS. (*Félix Yundurain*). Documento de Trabajo.

La Delegación Española de la Academia Europea de Ciencias y Artes queda agradecida a la Comunidad Autónoma de Madrid, Diputación General de Aragón, Fundación Ramón Areces, Fundación Telefónica, Generalitat de Cataluña, Generalitat Valenciana, Gobierno Vasco, Junta de Andalucía, Junta de Extremadura, Ministerio de Educación y Ciencia, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y Principado de Asturias que hacen posible sus actividades.

Los fenómenos modernos de la mundialización y la transnacionalización política han provocado un profundo debate sobre su antibiosis, que no es otra que la redefinición del espacio local en una perspectiva cambiante, dinámica e imprevisible. Desde la Ciencia del Derecho, la aproximación a este cambio cultural, que en España goza de una dimensión multifuncional, ha hallado una respuesta doctrinal muy variada, que va desde el mero estudio positivista hasta el análisis interno en clave interpretativa y aún historicista. La principal novedad que aporta este estudio es la combinación de un conjunto de ingredientes pluriculturales —el histórico, el político y el sociológico—, para explicar cómo el Derecho absorbe las tendencias de los diferentes momentos históricos del municipalismo europeo y, en especial del español, y analiza con rigor crítico los avances recientes producidos en el ordenamiento jurídico nacional así como las perspectivas, con sus luces y sombras, que nos deparan los anuncios de reforma municipal. En definitiva, la Delegación Española de la Academia Europea de Ciencias y Artes, al promover este estudio «*La dialéctica política de la organización del poder local en perspectiva jurídica*», ha pretendido sentar las bases para contribuir al desarrollo del Pacto Local a través de su aplicación.



ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES

OFICINA PRESIDENCIAL: Edmundsburg, Mönchsberg 2, A-5020 Salzburgo. Austria.
Tel.: (43 662) 84 13 45 Fax: (43 662) 84 13 43
ESPAÑA: Madrid 28004. Sagasta, 13. Tel.: (34) 91 5912133 Fax: (34) 91 5912328
E-mail: aecya@academia-europea.org

Página web: <http://www.academia-europea.org>

