

# EL GOBIERNO LOCAL, ENTRE EL ESTADO AUTONÓMICO Y LA UNIÓN EUROPEA: HACIA EL PACTO LOCAL

Tomás Font Llovet

Catedrático de derecho administrativo  
de la Universidad de Barcelona

## I. Evolución

### 1. *Las relaciones entre la Administración local y las comunidades autónomas*

La construcción del Estado autonómico ha significado en los últimos quince años un doble reto para la preservación, el mantenimiento y el desarrollo del sistema de gobierno local en España.

A) Por una parte, la urgencia política, a todas luces evidente, por concretar con un mínimo contenido efectivo el diseño constitucional del marco autonómico, empezando por la misma generalización del sistema, ha condicionado en buena parte el elenco de prioridades de las fuerzas políticas de la transición y de los primeros años del régimen constitucional. De esta manera, la configuración general del sistema local básico español no ha tenido lugar hasta después de pasados varios años (1985) desde la aprobación de la Constitución durante los cuales ha sido el Tribunal Constitucional quien ha debido ir fijando el cuadro general de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Administraciones municipales y los límites a la misma.

También es cierto que ya antes se habían adoptado decisiones importantes relativas a las relaciones entre la Administración local y las comunidades autónomas, tanto en los distintos estatutos de autonomía como en la Ley del proceso autonómico; como también es verdad que la aprobación de la Ley de bases de régimen local (en adelante LBRL) no fue más que el punto de partida de una ulterior dinámica reordenadora, por parte del Estado y de las comunidades autónomas, que desde entonces han producido un conjunto normativo de notable extensión y diversidad. Cabe señalar, desde esta visión global de la evolución del sistema legal, que hasta 1992, con la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, no ha tenido lugar el formal encuadramiento sustantivo de las administraciones locales constitucionales dentro del sistema administrativo general. Hasta entonces, sólo las administraciones locales, precisamente, habían obtenido una regulación básica ajustada al régimen constitucional, de manera que en 1992 lo que se hizo no fue otra cosa que equiparar al status de las administraciones locales la situación de las demás administraciones públicas.

B) Por otro lado, una vez han sido puestas en pie las nuevas comunidades autónomas, con su organización política y administrativa y con su burocracia propia, la necesidad de ocupar el espacio político que demanda toda nueva institución de ex-

tracción directamente democrática ha originado una sostenida y continuada disputa por las *competencias* locales, bien por el deseo de ser asumidas y ejercidas por las correspondientes comunidades autónomas, bien por su intención de coordinar y de controlar el ejercicio de sus poderes propios por parte de las entidades locales. La consolidación competencial autonómica sólo aparentemente se ha alimentado a base de competencias estatales: ésta ha sido, desde luego, su mayor fuente de crecimiento, pero la presa más débil y más próxima (también más desnutrida) ha sido la Administración local.

Esta situación coincide en el tiempo con un cambio de gran entidad en la configuración del régimen local. A grandes trazos, podemos decir que se trata de la (cuasi) desaparición de las *tutelas* sobre los entes locales y el consiguiente proceso de jurisdiccionalización de los controles. En el mismo momento en que las comunidades autónomas entran en la escena estatal con todas las cualidades para convertirse en las administraciones de tutela por antonomasia, la citada jurisdiccionalización del sistema (1981) les va a impedir el ejercicio efectivo de los poderes de control sobre la Administración local. Ante esta situación, lo más normal es que sucediera lo que efectivamente ha ocurrido: las comunidades autónomas no entregan competencias a los entes locales porque, entre otros motivos, no van a poder controlar con inmediatez su ejercicio, de forma que lo más seguro será limitarse a compartir las competencias y a reservarse la decisión final o la más relevante en manos de las comunidades autónomas.<sup>1</sup>

En estricta consonancia con lo que se acaba de señalar, al mismo tiempo se afinan los instrumentos y los mecanismos para someter la actividad de las entidades locales a la *coordinación autonómica*, lo que encuentra su expresión tanto en la legislación autonómica amparada en los estatutos respectivos como en la legislación sectorial en las distintas materias de competencia de las comunidades autónomas.<sup>2</sup> Respecto a la delimitación de este tipo de relaciones entre comunidades autónomas y Administración local, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ofrecido criterios poco estables y más bien favorables a un mayor fortalecimiento de la posición de las comunidades autónomas en la forma de ejercer su poder de coordinación (STC 27/1987, de 27 de febrero) o, lo que es lo mismo, ha llevado a cabo una interpretación que conduce a la disminución de garantías para las entidades locales (STC 331/1993, de 12 de noviembre).

C) Desde el punto de vista de la ordenación jurídico-constitucional de la posición de la Administración local autónoma, no ha sido fácil encontrar un criterio explicativo y ordenador con fuerza suficiente capaz de imponer una solución pragmática a la determinación de sus relaciones con los demás poderes públicos. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ayudado, aunque más bien poco, en esta imprescindible tarea al asumir como mecanismo de interpretación constitucional de alcance general la teoría de la *garantía institucional de la autonomía local*.<sup>3</sup>

En un primer momento —STC 28 de julio de 1981— el Tribunal Constitucional

---

1. Vid. sobre la desaparición de las tutelas, A. Fanlo, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid 1990

2. Vid. entre otros, L. Ortega, *El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP, Madrid 1988.

3. Por todos, L. Parejo, *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid 1981.

se enfrenta a una situación muy específica y con un lastre histórico singular, las «diputaciones catalanas», y tal vez por ello, el instrumental argumental utilizado es de excesivo calibre; hoy la situación se afrontaría de otra manera. Pero posteriormente, va a ser la propia Ley reguladora de las bases del régimen local de 1985 la que utilizará esa misma construcción de la garantía institucional, traducida en el derecho de la colectividad local a participar en los asuntos de su incumbencia, para establecer el papel del legislador respecto de las competencias locales. No obstante, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, directamente referida a la LBRL, volverá de nuevo a adoptar tal criterio de interpretación pero, hay que notarlo, con la finalidad muy específica de delimitar las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas sobre las Administraciones locales, y no para proteger la posición de éstas frente a aquellos dos niveles.

Los riesgos del *uso extensivo* de la teoría de la garantía institucional de la autonomía local por el legislador y por el propio Tribunal Constitucional en su aplicación al ordenamiento español han sido ya señalados en varias ocasiones.<sup>4</sup> También ha sido indicada la insuficiencia de la teoría de la garantía institucional desde la óptica constructiva o positiva —la figura sólo establece límites pero no permite atribuir contenidos— así como la debilidad de la teoría, que no deja de ser sugestiva, de la función constitucional de las leyes que podía acompañarla,<sup>5</sup> teoría de la función constitucional que, por lo demás, no ha sido asumida por ahora en su plenitud por el Tribunal Constitucional en relación con la LBRL.

En definitiva, el instrumental dogmático manejado para hacer operativa la posición de la Administración local en el sistema autonómico ha permitido levantar unas defensas más o menos efectivas ante los excesos, pero se revela inadecuado cuando se pretende avanzar, más allá de la simple contención de los embates, en la resolución de todos aquellos aspectos que hacen que la inserción de la Administración local en el Estado autonómico sea aún una cuestión abierta. Se trata, en definitiva, de hacer operativa la autonomía local a través de los *principios constitucionales* de pluralismo político, de estructura democrática de la Administración municipal, de eficacia en el servicio objetivo de los intereses generales y de descentralización.

## 2. *La exigencia descentralizadora*

Las tensiones originadas por la situación descrita han permitido que durante los últimos tiempos se haya ido desarrollando un conjunto de iniciativas, movimientos, reflexiones y propuestas encaminadas todas ellas, en su conjunto, a replantear las relaciones que deben regir la posición respectiva de las comunidades autónomas y de las administraciones públicas locales y, aún yendo más allá, replantear la posición del sistema local en el conjunto del ordenamiento autonómico del Estado.

El punto común a todo ello consiste en destacar la necesidad de impulsar un proceso de signo descentralizador hacia el sistema de las administraciones locales, una vez se ha comprobado que la consolidación de las comunidades autónomas les ha

4. Por ejemplo, T. Font, en *Informe sobre el Gobierno local*, MAP-Fundació Pi i Sunyer, 1992, p. 82 ss., y anteriormente, en J. Tornos y otros, *Informe sobre las autonomías*, Civitas, Madrid 1987, p. 117 ss.

5. Por ejemplo, E. Aja, en *Informe sobre el Gobierno local*, cit., p. 49 ss., y J. Esteve, «Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local», *REDC*, 31 (1991), p. 125 ss.

permitido alcanzar una situación en la que gestionan el 25 % del gasto público, mientras que las administraciones públicas locales únicamente gestionan el 14 %, dato significativo si se tiene en cuenta que la media de participación de los entes locales en el gasto público en los países de estructura federal o regionalizada gira alrededor del 20 %.

Esta exigencia se plantea ante todo frente a las instancias autonómicas, pero también concierne a la Administración del Estado e incluso al legislador estatal.

Ciertamente, hay cuestiones entre las que genéricamente enfrentan hoy a las comunidades autónomas con las administraciones locales y, en especial, con los municipios, que revisten una singular agudeza y que llegan a simbolizar la situación conflictiva, y que pueden reducirse a dos grandes temas, cada uno de naturaleza distinta: por una parte, en relación con las competencias, las urbanísticas; y, por otra parte, la financiación de los servicios municipales. Estas son las palabras clave: urbanismo y financiación. Ante ellas, no hace falta decirlo, la posición de las comunidades autónomas es muy distinta: mientras que, por una parte, la disputa por las competencias urbanísticas sí está en condiciones de ser resuelta por las comunidades autónomas, por otra parte éstas apenas disponen de capacidad efectiva de incidencia sustancial en la resolución de la problemática financiera, respecto de la cual las posibilidades autonómicas no dejan de ser subsidiarias o complementarias de la acción estatal.

En España, los recursos propios de los municipios constituyen algo menos de la mitad de sus ingresos, mientras que la media en los países occidentales asciende a más del 70 %. La actual participación en ingresos del Estado debe irse trasladando hacia las comunidades autónomas o, en todo caso, complementando de forma significativa con la constitución de fondos autonómicos de cooperación local. Esto último se está desarrollando ya en estos años en numerosas comunidades autónomas como respuesta a una creciente presión de las instancias municipalistas, aunque el volumen es sin duda insuficiente por ahora. Al mismo tiempo el Estado ha realizado últimamente un esfuerzo para incrementar la participación en la financiación local, incluso con la aportación de fondos europeos, lo que coincide en el tiempo con la consolidación del acceso de los entes locales a dichos fondos.

Ahora bien, queda claro que las reclamaciones de una revisión del sistema de financiación local deben ir estrechamente ligadas a la profunda reordenación del sistema competencial de los entes locales. Esta es la cuestión clave en la que se debate el futuro del desarrollo local. Probablemente, en la dinámica práctica de la reivindicación municipalista cabe llegar a distinguir las exigencias más inmediatas y a corto plazo para la solución de los problemas financieros pendientes de lo que es la articulación de un completo programa de descentralización competencial. Y no sólo probablemente puede darse esta situación, sino que esto es lo que en la realidad ha sucedido en los dos últimos años en nuestro país. En noviembre de 1993 tuvo lugar en La Coruña la asamblea de la FEMP en la que se originó la «larga y sinuosa marcha hacia el Pacto Local»,<sup>6</sup> proceso inacabado en el cual el único objetivo parcial que se ha podido acariciar ha sido solucionar la liquidación de transferencias estatales pendientes y llegar a un acuerdo para la financiación para el período 1994-1998. Y en cam-

---

6. *Vid.* mis crónicas «La Administración local en las comunidades autónomas» en el *Informe comunidades autónomas* correspondiente a los años 1993 y 1994, editado por el Instituto de Derecho Público, Barcelona 1994 y 1995.

bio, ha quedado por el momento aparcado todo el vasto ámbito de la definición de las nuevas competencias locales o, mejor, de la concreción efectiva de aquellas competencias que ya están reconocidas por la legislación básica. Más adelante volveré sobre este tema.

Como decía, en pura lógica no son desligables ambos aspectos, y no obstante la evidencia de la realidad lo desmiente. No es de extrañar que se haya producido este desdoblamiento entre lo financiero y lo competencial, puesto que los interlocutores principalmente implicados son distintos en cada caso. Una partida la juegan esencialmente los entes locales con el Ministerio de Economía y Hacienda. La otra partida, la competencial, la juegan los entes locales con el Ministerio para las Administraciones Públicas, aunque en realidad debieran disputarla con las comunidades autónomas. Y aquí radica una de las causas más directas del escaso resultado obtenido. Las comunidades autónomas debieran ser sin ningún género de dudas las protagonistas —el blanco elegido— de las exigencias de descentralización efectiva en favor de los niveles de Administración local, pero su misma dispersión les facilita el escamoteo de esta responsabilidad y la fragmentación del debate.

Recientemente ha tenido lugar la conclusión del proceso de ampliación de competencias de las comunidades autónomas derivado de los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992, que se ha articulado primero por vía de la Ley orgánica de transferencia 9/1992, de 23 de diciembre, y que posteriormente ha culminado con la reforma de cada uno de los estatutos de autonomía correspondientes durante el año 1994. Traigo a colación este acontecimiento, que cabe calificar de decisivo para el desarrollo del Estado autonómico, en la medida en que pone de manifiesto la posibilidad real de llegar a grandes pactos de ámbito estatal —en esta ocasión ha sido entre PSOE y PP— que luego se traducen en compromisos efectivos con una plasmación normativa diversificada (los diversos textos estatutarios y sus distintos procedimientos). Esta dinámica, a la que luego me referiré, debe tenerse en cuenta sin duda para plantear el tema del pacto local.

## II. Perspectivas

La evolución de la situación de las autonomías locales dentro del sistema autonómico depende en muy buena parte de de la manera en que se afronten en el futuro inmediato algunas operaciones reformadoras de gran alcance, operaciones que impliquen en la mayoría de los casos intervenciones legislativas necesariamente contundentes. Veamos ahora alguna de estas cuestiones.

### 1. *Las reformas estructurales*

No cabe duda que uno de los grandes retos que tienen planteados las comunidades autónomas en relación a las entidades locales es el de solventar el gravísimo problema de la incapacidad de la gran mayoría de ellas para desarrollar efectivamente sus funciones mínimas de prestación de servicios públicos y de satisfacción de los intereses de la correspondiente comunidad local. El conocidísimo problema del inframunicipalismo español es la gran hipoteca que pesa sobre cualquier política de desarrollo e impulso local que pretenda llevarse a cabo.

La LBRL, al establecer los servicios municipales de prestación obligatoria, dispone en su artículo 26.1, como es sabido, una clasificación de los municipios en cuatro tramos según su población. No obstante, solamente el primero de esos tramos, el de los municipios con población inferior a los 5.000 habitantes, incluye ya el 86 % del total de municipios, mientras que los municipios del segundo tramo, hasta 20.000 habitantes, constituyen el 10 % del total; los del tercero, hasta 50.000 habitantes, el 2 %; y los que superan los 50.000 habitantes, ciento diez en toda España, representan el 1,2 %. Pero la mitad de la población española reside en solamente 55 municipios de más de 100.000 habitantes.

Como es fácil de comprender, la ordenación legal de los municipios españoles resulta absolutamente ficticia, de modo que es imprescindible una adecuación de esta situación. Lo que interesa destacar en este momento es que la responsabilidad de todo ello recae de forma relevante en las comunidades autónomas. Éstas aparecen en nuestro sistema actual como las instituciones que pueden y deben llevar a cabo una verdadera acción política de intervención sobre las estructuras locales, política que ha de permitir poner las bases para una nueva configuración del sistema local a partir de unidades con mayor capacidad de actuación efectiva. Una vez más hay que recordar que las técnicas y los instrumentos de intervención ante esta situación son variados y con efectos distintos en cada caso.<sup>7</sup>

A) Una primera línea de actuación es la contención de toda tendencia disgregadora, esto es, *establecer límites al fenómeno segregacionista* que en los últimos años, desde la aprobación de la LBRL, ha llevado a la creación de 45 nuevos municipios, llegándose a recurrir a la figura de la Ley singular para permitir la creación de un nuevo municipio en caso de no reunir los requisitos legales establecidos para ello (Ley catalana 1/1994, de 22 de febrero, de creación del municipio de Badía). La verdad es que las comunidades autónomas son plenamente conscientes de la necesidad de esta política, lo que se refleja en buena parte de la normativa autonómica —y foral— dictada al efecto mediante la fijación de mínimos poblacionales, o de separación territorial mínima, entre otros extremos; pero también es verdad que resulta en ocasiones más difícil mantener los criterios restrictivos por parte de las instituciones autonómicas ante las presiones locales —o localistas— habida cuenta de la mayor proximidad y penetrabilidad de aquéllas.

B) Ahora bien, esa política de contención del segregacionismo debe ir acompañada de *medidas positivas* que la hagan viable y efectiva, medidas que configuran una segunda línea de actuación. Así, por una parte, el fomento a las agregaciones y fusiones de municipios por vía de establecer incentivos económicos y organizativos, tal y como se ha empezado a realizar en alguna comunidad autónoma; también, la mejor regulación de la organización jurídico-política de las entidades descentralizadas, con el objetivo de que se mantenga en cualquier caso el nivel de la función representativa del sistema local, al margen del proceso de fusiones que pueda desarrollarse, regulación que se está abordando ya con cierta decisión por varias comunidades autónomas (recientemente, Ley de Cantabria 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las entidades locales menores de Cantabria).

7. Vid. A. Fanlo, «Estructura territorial local», en *Anuario del Gobierno local 1995*, Madrid 1995.

C) Una tercera vía de intervención que ha obtenido siempre una gran aceptación por parte de los propios municipios interesados es la del fomento del asociacionismo municipal a través de la clásica fórmula de las *mancomunidades*, fórmula que permite dar respuesta adecuada y específica a las distintas situaciones deficitarias que pueden darse en la prestación de los servicios públicos.<sup>8</sup> Las mancomunidades de municipios son una solución únicamente parcial a la incapacidad derivada del inframunicipalismo, y además se trata de una respuesta *ad hoc* que no es posible generalizar con criterios abstractos. El elemento de voluntariedad que las caracteriza no es un aspecto a desdeñar en su apreciación, pero una política de fomento económico de las mancomunidades por parte de las comunidades autónomas ha de permitir ajustar la espontaneidad del movimiento asociativo municipal a las condiciones características de la estructura local en cada territorio. Algunas comunidades autónomas han emprendido con acierto esta dinámica —p. ej., la Ley aragonesa 6/1987, de 15 de abril, sobre mancomunidades municipales— mientras que otras han preferido limitar la funcionalidad de las mancomunidades para no entorpecer el proceso de implantación de un nuevo ente territorial, como ha sucedido con la comarcalización de Cataluña a partir de la legislación autonómica de 1987.

D) Precisamente, la *comarcalización* puede llegar a ser el cuarto de los instrumentos adecuados para contribuir a superar los efectos negativos del minifundismo municipal. Ahora bien, la configuración legal de la comarca en la LBRL, según la interpretación ofrecida por la STC 214/1989, de 21 de diciembre, limita mucho sus posibilidades en cuanto mecanismo de reforma general de la planta municipal. Las experiencias de comarcalización llevadas a cabo en algunas comunidades autónomas, de las que solamente llega a ofrecer elementos de juicio suficientes el caso de Cataluña, no aportan grandes resultados en este sentido. En realidad, la Generalitat de Catalunya, a partir de la aludida legislación local de 1987, ha puesto en funcionamiento una estructura comarcal que por ahora responde más a la concepción de la misma como Administración indirecta de la Generalitat que como estructura local para la superación de los déficits municipales. La nueva entidad local creada en Cataluña ha supuesto en la práctica, en efecto, un refuerzo territorial de la estructura administrativa de la Comunidad Autónoma, ya que junto a unas mínimas competencias reconocidas como propias en la legislación sectorial aparece un buen núcleo de competencias que las comarcas reciben por delegación de la Administración autonómica.<sup>9</sup>

Esta situación puede cambiar en el futuro y reorientar la figura de la comarca hacia una función más estrechamente municipalista, de manera que adoptaría la faceta de una institución autonómica de naturaleza y funcionalidad local supramunicipal. Queda claro, por lo demás, que esa misma virtualidad la adquieren, en otras comunidades autónomas, los consejos y los cabildos insulares. Pero uno de los puntos que quedan por resolver y que condiciona fuertemente el desarrollo futuro de las estructuras intermedias lo constituye el tema de su financiación, cuya situación actual según la Ley de

8. Vid. el documentado estudio realizado por Juan d'Anjou, *Las mancomunidades intermunicipales en el régimen local español: antecedentes, situación actual y catálogo de las mismas*, MAP, Madrid 1994.

9. Vid. un análisis detallado en J. Mir, J. Solé Vilanova y R. Virós (dirs.), *L'organització comarcal a Catalunya*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona 1994.

haciendas locales, simplificando mucho, viene a ser la de que cada comunidad asuma el coste de su organización propia —quien quiera comarcas que se las pague, parece decirse—, limitándose enormemente las posibilidades de articulación efectiva del entramado territorial.

## 2. *La perspectiva europea*

### 2.1. El principio de subsidiariedad y el Comité de las Regiones

El principio de subsidiariedad se ha convertido en los últimos tiempos en un verdadero *leit motiv* de toda reflexión acerca del ámbito de intervención de las entidades locales. La introducción de este principio en el art. 3 B del Tratado CE por el Tratado de la Unión Europea ha dado pie a una fuerte corriente de opinión que entiende trasladable su virtualidad al ámbito intraestatal, y no sólo para hacerlo valer como criterio de la distribución competencial en favor de las comunidades autónomas, que ya cuenta con los mecanismos de determinación específicos, sino también para reforzar el principio de descentralización que debe dar contenido a la autonomía local.<sup>10</sup>

Al hilo de esta dinámica, la creación y puesta en funcionamiento del *Comité de las Regiones* ha constituido un paso significativo en muchos aspectos, y también en el de la proyección europea de los entes locales. La incorporación al mismo de cuatro representantes de las entidades locales españolas junto a los diecisiete representantes autonómicos —más de la mitad de los 189 miembros del Comité representan a entidades locales— pone de manifiesto tanto la realidad de esa presencia de los entes territoriales de primer nivel en las instituciones europeas como, simultáneamente, la decisiva influencia que el sistema institucional europeo está teniendo en la preservación interna del ámbito propio del gobierno local.

En toda su actividad, el Comité se ha propuesto ejercer de guardián de la aplicación concreta del principio de subsidiariedad: incluso sugiere los niveles específicos de intervención deseables en cada caso, en relación con los entes subestatales, tanto regionales como locales.<sup>11</sup>

Entre las actividades recientes del Comité de las Regiones debe destacarse aquí, de forma muy señalada, la resolución de 28 de noviembre de 1994 sobre el principio de subsidiariedad:

«El Comité de las Regiones,

»Vistos los arts. A y B del Tratado sobre la Unión Europea y el art. 3 b del Tratado CE introducido por el Tratado de la Unión Europea,

»Vistas las resoluciones y los informes aprobados por las diferentes instituciones de la Unión Europea, y en particular el acuerdo interinstitucional de octubre de 1993 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión,

10. Vid. L. Vandelli, «*Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B Trattato sull'Unione Europea*», *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario* 3 (1993), así como las referencias de J. Barnes, «El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las comunidades autónomas», en el vol. por él coordinado «La Comunidad europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros», Madrid 1993, y su posterior trabajo *El principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas* (mimeo).

11. B. Vilà, *El Comité de las Regiones*, en E. Aja (dir.), *Informe comunidades autónomas 1994*, Instituto de Derecho Público, Barcelona 1995.

»Vistas las resoluciones de la Asamblea de las regiones de Europa de 6 de septiembre de 1990 y de 22 de enero de 1993 y del Consejo de las ciudades y regiones de Europa de 3 diciembre de 1992,

»Considerando que el principio de subsidiariedad contribuye al refuerzo de la legitimidad democrática de la Unión Europea, garantizando que las decisiones sean adoptadas en el nivel más próximo posible del ciudadano, en la medida en que se aseguren la transparencia y la eficacia de la acción de los poderes públicos,

»Considerando que el art. 3 b del Tratado limita la subsidiariedad a un criterio de ejercicio de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros,

»Considerando que las instituciones de la Unión, y en particular la Comisión, realizan un control previo de la legislación comunitaria a la luz del principio de subsidiariedad, examinando también, conforme a tal principio, las reglas existentes o la pertinencia de emprender nuevas acciones,

»Considerando que, en vistas a su control posterior, la subsidiariedad debe poder ser objeto de control judicial, lo que implica la posibilidad de introducir los recursos correspondientes ante el Tribunal de justicia,

»Considerando que el Tratado de Maastricht, conforme a su art. N, deberá ser revisado en una conferencia intergubernamental en 1996 y que, a tal efecto, se ha decidido proceder a la constitución de un grupo de reflexión en junio de 1995;

»1. Se felicita de que el Tratado de Maastricht haya trazado un modelo de unión en el que las decisiones fueran adoptadas al nivel más próximo al ciudadano, garantizándose así la eficacia y la transparencia de la acción de los poderes públicos.

»2. Pide que, en la formulación concreta del artículo 3b, 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.

»3. Pide que, con ocasión de la aprobación de la reglas comunitarias, los mecanismos de control a priori garanticen la transparencia y permitan al Comité de las Regiones y a sus miembros verificar la ejecución efectiva del principio de subsidiariedad.

»4. Pide que, antes de emprender una acción en un ámbito nuevo, la Unión verifique, consultando al Comité de las Regiones, su conformidad con el principio de subsidiariedad.

»5. Pide que le sea reconocido al Comité de las Regiones el derecho de 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;

»6. Recuerda que la próxima revisión del Tratado de Maastricht ofrece una posibilidad de inscribir en el Tratado las modificaciones que permitan complementar la formulación del principio de subsidiariedad, e invita insistentemente al Consejo europeo a transmitir tales criterios a la Conferencia intergubernamental.

»7. Encarga a su presidente el transmitir la presente Resolución al Consejo, a la Comisión y al Parlamento europeo.»

Dos son los puntos relevantes de la resolución que, a efectos de la cuestión que nos ocupa, deben ser destacados en este momento.

En primer lugar, la petición de que el principio de subsidiariedad sea de aplicación a cualquier nivel institucional y más en concreto a los estados miembros, regiones y

entidades locales. Se pretende, pues, hacer efectiva la línea interpretativa que ha venido postulando esa proyección interna del citado principio en un doble sentido: por una parte, los sujetos protegidos por el principio de subsidiariedad son también las entidades locales y, entre ellas, los municipios; y de otra parte, las instituciones que ven afectada su intervención en virtud de tal principio son también los estados miembros y las regiones o entidades subestatales; en nuestro caso, las comunidades autónomas.

En segundo lugar, resulta de gran interés la propuesta de otorgar una *legitimación al propio Comité* para la defensa ante el Tribunal de Justicia de las competencias regionales y locales frente a las eventuales invasiones que puedan producirse por las instituciones europeas. Al margen de la efectividad que ello pueda tener en el entramado institucional de la Unión, una propuesta de este tenor ofrece nuevas perspectivas al viejo problema de la inexistencia, en derecho interno, de remedios jurisdiccionales específicos para la defensa de la autonomía local frente a las decisiones legislativas que puedan afectar a su contenido,<sup>12</sup> cuestión sobre la que también incide, por otra parte, el art. 11 de la Carta Europea de Autonomía Local.

En síntesis, hay que valorar positivamente la línea de profundización en la interpretación amplia del principio de subsidiariedad. En este sentido puede decirse que se reafirma a nivel europeo la perspectiva de aportar criterios de fondo sobre la estructura de los poderes públicos, primando la valoración de la componente democrática junto a la debida ponderación de la eficacia en la asignación de las competencias y de las responsabilidades públicas. El objetivo final es sin duda, como declara la propia resolución del Comité de las Regiones, tender a que las decisiones públicas sean adoptadas al nivel más próximo al ciudadano, en la medida que ello favorece la eficacia y la transparencia de la acción de los poderes públicos.

Naturalmente, todas estas cuestiones deben ser objeto de una adecuada valoración y análisis de cara a la Conferencia Intergubernamental para la reforma institucional de la Unión Europea, programada para 1996. Empezando, como se ha visto, por el papel mismo del Comité de las Regiones, cuya propia composición mixta —representantes regionales y representantes locales— ha sido puesta en discusión. Por cierto que, en relación con todo ello, hay que recordar que a resultas del *Debate sobre la situación general del Estado de las Autonomías* en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, celebrado en septiembre de 1994, el Pleno de la Cámara alta adoptó la siguiente moción:

«De cara a conseguir integrar en el debate político al Senado, como Cámara de Representación Territorial, se acuerda que: 1. La Comisión General de Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta de modo particular la opinión de los representantes españoles, tanto de las comunidades autónomas como de los entes locales, en el Comité de las Regiones, contribuya a definir criterios sobre el papel y las funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea (...).»

Y en consecuencia, se ha constituido seguidamente, entre otras, una ponencia sobre «Participación de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea», para

---

12. Vid. Jorge Rodríguez-Zapata, *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios*, en R. Gómez-Ferrer (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid 1991.

preparar los trabajos de la Comisión General.<sup>13</sup> De esta forma se pone de manifiesto, entre otras implicaciones, cómo el Senado, y dentro de él, la Comisión General de Comunidades Autónomas, se configura como la sede para conectar institucionalmente las cuestiones relacionadas con la Unión Europea y la estructura territorial plural del Estado.

## 2.2. La Carta europea de autonomía local

Junto al texto del art. 3 B del Tratado de la Unión Europea, una concreción más clara de la aplicación del principio de subsidiariedad a la posición de los municipios a partir de las normas europeas es la que se puede encontrar en la Carta europea de autonomía local originada en el seno del Consejo de Europa.<sup>14</sup> En efecto, como se sabe, el art. 4.3 CEAL contiene la siguiente declaración general:

«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».

Al margen del resto de determinaciones de la Carta, que afectan a todos los aspectos del régimen de las entidades locales, desde los controles a la financiación, pasando por la existencia de un recurso jurisdiccional en defensa de la autonomía local, se destaca este art. 4.3 por el significado que ostenta, como se ha dicho, como expresión del principio de subsidiariedad que puede y debe ser utilizado ya como *criterio interpretativo y aplicativo* del ordenamiento local español.

En efecto, con carácter general, hay que señalar cómo la Carta europea de autonomía local, en tanto que es un texto normativo incorporado al derecho interno, está siendo aplicada, en éste y en otros preceptos, por los tribunales de justicia españoles.<sup>15</sup> Esta invocabilidad de la Carta europea de autonomía local es precisamente una de las características que le otorgan mayor actualidad y justifican la atención que se le ha empezado a dedicar.<sup>16</sup>

Una de las proyecciones más significativas de la Carta europea de autonomía local en el sentido indicado es la mayor efectividad que puede dar al art. 2.1 de la LBRL, cuyo mandato al legislador sectorial para que atribuya competencias a los entes locales —uno de los puntos débiles del sistema— se encuadra dentro de los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. El contenido de este art. 2.1 LBRL sería, sin duda, la formulación interna del principio de subsidiariedad en su aplicación sobre el legislador estatal y autonómico respecto de los entes locales. Con ello se erige en parámetro de interpretación y aplica-

13. Vid. R. Ripollés, «El Senado», en *Informe comunidades autónomas 1994*, citado.

14. Vid. Autores varios: *Estudios sobre la Carta europea de autonomía local*, Ayuntamiento de Barcelona, 1994.

15. Vid., entre otras, STS 22 enero 1992, 27 marzo 1992, 27 mayo 1992, 23 abril 1993, 24 febrero 1994. Algunas de estas sentencias son comentadas por J. Rodríguez-Zapata, «La Carta Europea de Autonomía Local en la jurisprudencia», en *Ponències del Seminari de Dret Local (Curs 1993-94)*, Ayuntamiento de Barcelona, 1995.

16. Vid. L. Parejo, «La Carta Europea de Autonomía Local en el ordenamiento jurídico español», y T. Font, «Las competencias municipales en España ante la Carta Europea de Autonomía Local», ambos en *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local*, cit., y L. Ortega, «La Carta Europea de Autonomía Local y el ordenamiento local español», *REALA* 259 (1993).

ción que ha de quedar reforzado con el impulso europeo que deriva de la Carta europea de autonomía local.

### 2.3. Los fondos europeos

La perspectiva europea en el análisis de la posición de los entes locales se completa con una referencia a realizar desde la óptica económica. Muy rápidamente, basta señalar que en los últimos tiempos se puede apreciar una mayor presencia de las entidades locales en la participación española en los fondos comunitarios, sobre todo entorno a las iniciativas comunitarias, como por ejemplo, el Programa INTERREG. Igualmente, a partir de 1994 se acepta que las entidades locales puedan participar en los fondos europeos de cohesión, articulándose la misma a través del acuerdo para la financiación local para el quinquenio 1994-1998. Ello se ha concretado en la creación por la Ley de presupuestos para 1995 de un fondo de infraestructuras para la mejora del medio ambiente y un fondo para infraestructuras locales, dotados con recursos procedentes de dichos fondos europeos, así como un crédito complementario, por un valor conjunto de 50.000 millones de pesetas.

### 3. El pacto local

El futuro de la posición de los entes locales en el conjunto del Estado autonómico, así como sus relaciones con las comunidades autónomas, pasa necesariamente por un nuevo planteamiento del contenido y alcance de la autonomía local y más en concreto, de la autonomía municipal. Especialmente, del *contenido competencial* que debe ser reconocido por las leyes.

El momento actual puede ser propicio, desde el punto de vista funcional, para retomar la reflexión sobre el necesario desarrollo de la dinámica descentralizadora desde las comunidades autónomas hacia los municipios. En efecto, nos encontramos de lleno en el proceso de transferencias del Estado a aquellas comunidades autónomas que han aumentado su techo competencial como consecuencia de los acuerdos autonómicos de 1992 y la consiguiente reforma estatutaria de 1994. Y en este contexto, antes de que se consoliden las implicaciones burocráticas derivadas de tales transferencias, cabe todavía realizar el deslinde de aquellas materias de índole local que en cada una de las distintas comunidades autónomas pueden ser dirigidas hacia los ayuntamientos y las entidades supramunicipales correspondientes. La situación de amplia movilidad en la distribución de las funciones administrativas que se aprecia en esta fase puede facilitar sin duda la reconsideración de su definitiva ubicación, que no tiene por qué detenerse necesariamente en la Administración autonómica, sino que puede continuar hacia el sistema institucional local.

Naturalmente, a esa circunstancia hay que añadir, o mejor, contraponer, la coyuntura política derivada de las elecciones locales y autonómicas celebradas en mayo de 1995. Y ello en dos sentidos: por un lado, el panorama político de los gobiernos municipales resultante de las elecciones hace pensar en una lógica alteración de la correlación de fuerzas existente en el seno de la FEMP, principal impulsora de la dinámica hacia el pacto local; y por otro lado, la constitución de los nuevos parlamentos y gobiernos autonómicos requiere unos tiempos de formulación de los programas legislativos que hace presumible una cierta demora en el relanzamiento de su acción política relativa a la Administración local.

Pero con independencia de estos condicionamientos, sí que puede hacerse una rápida mención a los principales puntos que sugiere la dinámica del pacto local.

### 3.1. Significado y evolución

El régimen de atribución de competencias a los entes locales no cuenta en nuestro sistema con mecanismos de garantía eficaces. La entrega al legislador ordinario, ya sea estatal o autonómico, de la función de delimitar efectivamente cuáles son las competencias que corresponden a los municipios y a los demás entes locales según el ámbito material reconocido en la LBRL, impide articular un instrumento concreto que construya a los legisladores a realizar en cada sector de intervención pública una determinada atribución competencial a los entes locales.

Los principios reconocidos en la propia LBRL antes recordados —subsidiariedad, máxima proximidad a los ciudadanos— aún reforzados por la perspectiva europea que ha sido señalada, pueden servir como criterios de control a posteriori respecto de la legitimidad de las leyes que no reconozcan las competencias municipales necesarias para la gestión de los asuntos locales, siempre y cuando, además, tales principios y criterios sean reconducibles a otros principios y valores constitucionales: principios de pluralismo político, de estado democrático, de descentralización, de participación en los asuntos públicos, etc. En la medida que ello sea así, se podrá obtener un parámetro normativo adecuado para enjuiciar la validez de las leyes del Estado y de las comunidades autónomas que afectan al ámbito competencial de los entes locales, etc. Pero aún así, el sistema de instrumentos jurídicos es insuficiente. A partir de ahí se hace necesario el recurso al *acuerdo entre las fuerzas políticas* con la finalidad de que las mismas asuman el compromiso de profundizar la descentralización hacia el sistema de gobierno local y trasladen tal compromiso a las instituciones parlamentarias y ejecutivas del Estado y de las comunidades autónomas.

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

La idea del pacto local toma cuerpo, como ya se ha dicho más arriba, en la Asamblea de la FEMP celebrada en La Coruña en noviembre de 1993, en la que efectivamente se acuerda, entre otros extremos, «establecer una mesa de negociación competencial, de alcance político, entre el Gobierno, las comunidades autónomas y las corporaciones locales, con la participación de los partidos políticos, para la consecución de un Pacto Local de Estado».

Presentado por la FEMP, en el marco de las resoluciones de la Asamblea, un documento relativo a las competencias que podían ser objeto de traslado hacia las entidades locales, el Ministerio para las Administraciones Públicas elaboró un «documento marco», con fecha de marzo de 1994, con un detenido análisis de los sectores competenciales, las respectivas responsabilidades y los procedimientos a seguir para su descentralización. En síntesis, se trata de un primer paso bien construido en la línea de estructurar un grueso competencial significativo, que se centra en las materias de deportes, educación, empleo, servicios sociales, urbanismo, cultura y consumo.

No obstante, el empuje municipalista que había estimulado la dinámica hacia el pacto local no ha dado una respuesta clara y decidida a la posición de la Administración. Antes bien, han aflorado los contrastes de intereses entre ámbitos municipales de diversas dimensiones y, por supuesto, entre —y dentro de— los partidos con

responsabilidades de gobierno a nivel estatal, autonómico y local. Así, se constituye la Federación de Municipios Rurales; se articula más sólidamente el movimiento de las grandes ciudades —que lleva incluso a la preparación de un anteproyecto específico—; el partido del gobierno elabora una nueva propuesta para el pacto local que incluye en primer lugar el reconocimiento a los municipios de competencias en las materias de justicia y seguridad; la Comisión Nacional de Administración Local acuerda en octubre potenciar el pacto local con el objetivo de hacer frente a la problemática peculiar de las grandes aglomeraciones, etc., etc.

En definitiva, se disgregan los impulsos —resueltos los principales aspectos de la demanda financiera— y se llega al convencimiento de que el gran acuerdo sobre el pacto local ya no es alcanzable antes de las elecciones locales de mayo de 1995, como así ha sucedido.

No obstante, debe recordarse aquí que, paralelamente a la evolución señalada del debate sobre el pacto local que se ha desarrollado con toda su inmediatez en los foros municipalistas, también ha tenido lugar un *reconocimiento político* mucho más general de la necesidad de mantener el impulso por la conclusión del Pacto Local. Así, por una parte, al hilo del *Debate sobre el Estado de la Nación*, el Congreso de los Diputados aprobó una moción el 20 de abril de 1994 instando al Gobierno a culminar el proceso de negociación del pacto local entre la Administración del Estado, la FEMP y las fuerzas políticas.

Por otro lado, más significativamente, debe recordarse el *Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías*, que tuvo lugar en el Senado los días 26, 27 y 28 de septiembre de 1994, al que asistieron e intervinieron los presidentes de las comunidades autónomas y al que ya me he referido anteriormente. Si la intervención inicial del presidente del Gobierno se centró en las cuestiones autonómicas y no hizo alusión alguna a la problemática específica de la Administración local, fueron los presidentes autonómicos, precisamente, quienes pusieron sobre el tapete los puntos clave que, desde diversas perspectivas, habían de vincular el debate autonómico con el estado del gobierno local: la descentralización autonómica, la Administración única, el principio de subsidiariedad, la financiación, el pacto local, etc.

Y, efectivamente, estas ideas fueron recogidas en la respuesta del presidente del Gobierno, quien propuso incluso que el propio Senado podía contribuir a impulsar una reflexión sobre las diversas realidades autonómicas y municipales que ofreciera soluciones flexibles y eficaces para hacer efectivo el principio de subsidiariedad, entendido en el sentido más arriba expuesto como válido también en las relaciones entre las instituciones estatales y autonómicas y los entes locales, y para evitar un nuevo centralismo.

De resultas de todo ello, el Senado aprobó una moción por la que se insta 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 fue aprobada por 224 votos a favor, 15 en contra y seis abstenciones. El amplio respaldo otorgado a la moción permite pensar que su contenido no es ajeno a una voluntad generalizada de las principales fuerzas políticas en el sentido indicado. Pero llamo la atención sobre la moción del Senado porque el contexto en que se adopta —el Debate sobre el Estado de las Autonomías— pone de manifiesto una vez más el

Íntimo nexo que liga la suerte del gobierno local a la configuración del sistema autonómico. Y ello es especialmente relevante respecto a los elementos competenciales porque son las comunidades autónomas las principales afectadas, sin duda, por el proceso de descentralización que supone el pacto local.

### 3.2. Contenido

La idea inicial acerca del contenido del pacto local se centra sobre todo en el aspecto *competencial*. Aquí es donde alcanza mayor sentido la necesidad del acuerdo político de cara a su plasmación en disposiciones legislativas de los parlamentos autonómicos, aunque también habrá de incidir sobre las leyes estatales.

El objetivo primero del proceso del pacto local consiste en delimitar aquellas *materias* y aquellas *funciones* en relación con las cuales cabe prever una asignación a los entes locales. Se trata de obtener una concreción material y sobre todo funcional del contenido del art. 25 de la LBRL, cuya escasa efectividad sobre el legislador sectorial es lo que plantea en buena medida la necesidad misma del acuerdo. Y en este punto debe recordarse que las exigencias locales no se limitan a querer incrementar su capacidad de prestación y gestión de servicios y el volumen de los mismos; el contenido de la autonomía local requiere esencialmente capacidad ordenadora, reguladora, de *definición de políticas y de estrategias*. La verdadera capacidad de formular políticas propias y bajo la propia responsabilidad se traduce en primer lugar en una efectiva disposición de la potestad normativa y de planificación. En este sentido, aunque se trate de otro nivel de intervención, subrayo que se impone profundizar en la línea de discursiva que desde hace tiempo viene exigiendo un cambio en la concepción de las relaciones entre las normas locales y la legislación estatal y autonómica, esto es, una específica reconsideración de la institución de la reserva de ley y del ámbito de la potestad reglamentaria cuando se trata de las relaciones entre las leyes y los reglamentos y ordenanzas municipales. No se trata únicamente de aumentar la extensión del campo de la potestad normativa municipal, sino también de incrementar su profundidad, esto es, la calidad y no sólo la cantidad de dichos poderes normativos.

Además de la potestad normativa deberá ser objeto de atención, naturalmente, el alcance de las competencias administrativas en sentido estricto: tanto aquellas que consisten en la *prestación de actividades de servicio público* como las que significan el *ejercicio de poderes de autoridad*, como son las potestades de autorización, inspección, sanción, etc. En relación con este último aspecto, es oportuno plantear la conveniencia de que los legisladores estatal y autonómicos, sobre todo éstos últimos, a la hora de valorar las funciones administrativas cuyo ejercicio puede ser trasladable a los entes locales, aprovechen la ocasión para reflexionar acerca de la *configuración misma de las potestades afectadas*, es decir, sobre si es procedente que subsistan, por ejemplo, intervenciones administrativas de autorización en un determinado sector, o si por el contrario es oportuno eliminar, reducir o modificar el régimen de intervención pública en el sector de que se trate.

En cuanto a la efectividad de las competencias o funciones reconocidas a los municipios, no hay duda de que su transferencia o reconocimiento debe acompañarse del trasvase de los *medios personales, materiales y financieros* correspondientes. Éste es un punto extremadamente delicado y de cuya correcta resolución depende en buena medida el éxito del proceso descentralizador. Dejando de lado ahora el tema de la financiación, quiero únicamente llamar la atención en este momento sobre las dificulta-

des que inevitablemente va a padecer la concreción de los efectivos personales cuyo desplazamiento resulte inherente a las transferencias de funciones y de servicios. No debe ocultarse, en efecto, que si uno de los principales condicionantes del desarrollo concreto del proceso autonómico se ha situado en el nivel de los medios personales, mayor resistencia va a encontrarse en el ulterior paso «hacia abajo», esto es, hacia el mundo de las administraciones locales. En la actual dinámica de ampliación de los medios materiales y personales traspasados a las comunidades autónomas, ligada en gran parte a la reforma estatutaria culminada en 1994, si bien es oportuno el replanteamiento de la ubicación funcional, como antes se ha dicho, no resulta nada fácil, en cambio, aventurar siquiera una fuerte redistribución de medios personales que lleguen a las comunidades autónomas procedentes del Estado y que debieran seguir camino hacia las diputaciones o los ayuntamientos; o bien que desplacen, en las comunidades autónomas, a otros efectivos que sí habrán de ser cedidos a los entes locales. Una operación de este signo, por otra parte, no puede concebirse al margen de los planes de empleo de las administraciones públicas. Todo ello pone de relieve la necesidad de ahondar mucho más en los mecanismos de articulación que habrá que manejar en el proceso de ejecución del pacto local a que nos estamos refiriendo.

La realidad municipal española exige, por otro lado, que esa delimitación de materias y de funciones trasladables al ámbito del gobierno local se lleve a cabo siguiendo la pauta antes anunciada de evitar el uniformismo y contemplar la diversidad de situaciones que se produce tanto entre las distintas comunidades autónomas como en el interior de cada una de ellas. La *efectiva capacidad de gestión* es la medida de las competencias que incorporan prestación de servicios, calibrada ya sea a través del número de habitantes, ya sea por el volumen del presupuesto anual, ya sea por la verificación de la efectiva implantación y dimensión de los servicios obligatorios; pero también debe tomarse en cuenta la inserción de los municipios en estructuras de segundo grado eficientes, esto es, huir de la consideración aislada del municipio como pieza suelta, y contemplar el conjunto del sistema local realmente implantado en cada territorio. Las consideraciones que más arriba se han efectuado acerca de las estructuras territoriales locales plantean en efecto la necesidad de que en el proceso de delimitación de las nuevas competencias locales se pondere adecuadamente la situación específica en cada comunidad autónoma y el papel que en su interior juega el conjunto del sistema organizativo local, en sus distintos niveles.

Esa misma consideración, llevada coherentemente a todas sus consecuencias, obliga a incorporar a la dinámica del pacto local la previsión del tratamiento específico de las grandes ciudades, así como la situación específica derivada de la capitalidad de Madrid, o la exigida por el régimen especial de Barcelona que la legislación local, estatal y municipal catalana prevén. En relación con esta última, la *Carta municipal de Barcelona*, debe señalarse que la dinámica de su discusión y aprobación tanto en sede autonómica como estatal, si es preciso, ha de acoger necesariamente el tratamiento de aquellas singularidades que derivan de su *posición metropolitana*. Es esta una cuestión que requiere amplias perspectivas y cuyo tratamiento legislativo separado o, lo que es peor, el olvido de la articulación territorial metropolitana, podría diluir en buena medida la posibilidad real de ofrecer soluciones efectivas a la relaciones entre el sistema local catalán y su gobierno autonómico. Y por lo que hace a los instrumentos de plasmación de esas intervenciones, no debe descartarse la posibilidad de que la aprobación definitiva de la Carta municipal de Barcelona pudiera realizarse por el Parla-

mento de Cataluña en uso de sus propias competencias legislativas, como es natural, pero también asumiendo por delegación de las Cortes Generales (art. 150.2 CE) la facultad de aprobar aquellos aspectos del régimen especial de la capital catalana que incidan en materias de competencia estatal.

En fin, yendo más allá de lo estrictamente competencial, existen otra serie de cuestiones de indudable trascendencia cuya resolución requiere igualmente un amplio acuerdo, como por ejemplo todo lo referente a las políticas de organización territorial, límites a los procesos de segregación, etc., cuestiones a las que más arriba me he referido y que han de ser resueltas con el máximo consenso político y territorial. Y no digamos aquellos aspectos de la *regulación orgánica e incluso electoral* cuya reforma permitiría abrir una nueva fase en la estabilidad y en la gobernabilidad de las corporaciones locales. También aquí debe huirse de soluciones taumatúrgicas y explorar tratamientos o posibilidades diversificadas. Las modificaciones efectuadas en 1993 en la legislación local italiana, y sus resultados en el período posterior, pueden ofrecer un elemento de reflexión acerca de la virtualidad de la previsión de regímenes distintos para los pequeños municipios y la introducción generalizada de la elección directa del alcalde. La trascendencia que este tipo de intervenciones tiene sin duda en el sistema político general, más allá de lo estrictamente local, obliga a ser extremadamente prudentes en este punto, cuya expresión normativa a través de la legislación electoral requiere por descontado amplios consensos. Una exigencia más que justificaría la necesidad del acuerdo general, del pacto local, en la reordenación del sistema local español.

### 3.3. Instrumentación

Queda por aludir a una última cuestión que excede casi los límites de estas reflexiones, pero cuya trascendencia no puede ignorarse. Me refiero a los procedimientos y a las sedes a través de los cuales debe instrumentarse el pacto local. Me atrevo únicamente a señalar tres aspectos generales que deben afrontarse.

En primer lugar, la definición de los *actores* que han de intervenir. Una concepción amplia del alcance del proceso hace aconsejable que el pacto se pueda plantear incluso a cuatro bandas: partidos políticos, Gobierno, comunidades autónomas y Administración local, a través de la FEMP.

En segundo lugar, la delimitación de las *fases* puede contemplar un proceso en dos grandes fases: una primera a concluir a nivel estatal entre los actores citados, y una segunda, interna en cada comunidad autónoma, con sus propios interlocutores y en la que no intervendría ya el Gobierno central. La implicación del Estado es imprescindible en la medida que deba incidirse sobre competencias en materias de justicia, policía, infraestructuras y recursos naturales —puertos, costas, etc.— y especialmente en el sistema de financiación.

Por último, la determinación de la *sede institucional* de encuentro plantea la posibilidad de establecer una formalización *ad hoc*. La verdad es que la actual composición ordinaria de la Comisión Nacional de Administración Local no facilita las cosas, aunque la posibilidad de que las comunidades autónomas sean convocadas al pleno de la Comisión puede hacerla jugar como una Conferencia sectorial específica. Por mi parte, creo que, por la naturaleza política del pacto, no debe descartarse la posibilidad de hallar un adecuado acomodo en el ámbito del Senado, que tuvo ya un protagonismo relevante respecto de la cuestión del pacto local al hilo del debate general sobre el Estado de las Autonomías.

