

CINCUENTA AÑOS EN LA ADMINISTRACION LOCAL

Por

RAMÓN MARTÍN MATEO y FRANCISCO SOSA WAGNER
Catedráticos de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. PANORÁMICA DE LA PREDEMOCRÁTICA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.—II. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA TRAS LA LEY BÁSICA DE 1985: A) La autonomía local. B) El sistema de fuentes. C) Los pellizcos del legislador al texto de 1985. D) Picotazos a la Ley básica: las modificaciones derivadas del «Pacto local», en especial de la Ley 11/1999. E) Más picotazos en el Ordenamiento local: Leyes 7, 8, 9, 10 y 11 de 1999. F) Cuestiones del régimen local siempre aplazadas.

I. PANORÁMICA DE LA PREDEMOCRÁTICA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Echado el telón de la tragedia de la guerra civil, parece que el poder político quiere poner en pie de nuevo la vida municipal y provincial. Muchos eran los problemas en una España rota, en pueblos destrozados, con las líneas de comunicación interrumpidas, con relaciones comerciales y suministros deformados, con una generalizada escasez de recursos y con unos servicios municipales reducidos a su mínima dimensión. Desde la dificultad de organizar las grandes ciudades hasta los problemas de atender a los vecinos de las pequeñas localidades, todo estaba por hacer. Y a ese todo parece que quería atenderse desde una nueva legislación.

El régimen local español de los años cincuenta se caracteriza por una prolífica producción normativa. Tras dictarse la Ley de Bases de Régimen Local en 1945 y su texto refundido en los años cincuenta, la riqueza de reglamentos y disposiciones parece ser un sucedáneo tranquilizador de la pobreza de los pueblos españoles. Los reglamentos de población y demarcación, de organización, de funcionarios, de Haciendas locales, todos del año 52; los de contratos y personal, en el año 53; y los de bienes y servicios, en el año 55; después, las continuas reformas en el ámbito financiero y presupuestario, son una buena muestra de la grave situación económica y de la falta de recursos de las Administraciones locales. Hubo, además, la legislación que se dirigió a precisar los regímenes especiales de las grandes ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao), de los Municipios de Ceuta y Melilla, de las Provincias canarias; en fin, sin contar la tam-

bién numerosa legislación sectorial que afectó, sin duda, a la actuación municipal.

Resultaría ocioso insistir en la insuficiencia de estos afanes legisladores para solucionar los problemas que se repiten en los Municipios españoles, entre los que siempre ha sobresalido la escasez de recursos económicos y consecuente insuficiencia para satisfacer las necesidades de los vecinos. Pero no debe olvidarse, en este pequeño recordatorio de antaño, que no faltaron voces que alertaron sobre dificultades y reformas, como es el caso de la obra de E. GARCÍA DE ENTERRÍA *Problemas actuales de régimen local*, o la de F. ALBI *La crisis del municipalismo*.

Pero se trata ahora sólo de recordar el cuadro en el que se desenvolvía la vida municipal española en esa época preconstitucional, pues el texto refundido configuró a la Administración local como una pieza más del sistema autoritario vigente. Claros brochazos, definidores de la situación, son los siguientes.

Frente a la constitución democrática de los Ayuntamientos actuales, la designación de Alcaldes y Presidentes de las Diputaciones se realizaba siempre desde la Administración central. Los Alcaldes podían calificarse como órganos duales, al coincidir junto a su carácter de Presidente de la Corporación la condición de ser también un órgano desconcentrado de la Administración estatal. Para ser designado Alcalde se requería ser español, mayor de veinticinco años y reunir las debidas condiciones de idoneidad, competencia y arraigo en la localidad. El cargo era obligatorio, gratuito y de duración indefinida. En las capitales de Provincia y en los Municipios de más de diez mil habitantes, el Alcalde era nombrado por el Ministerio de la Gobernación; en los demás Municipios, el nombramiento correspondía al Gobernador civil de la Provincia. El Pleno se integraba por los Concejales elegidos entre los representantes de los cabezas de familia, las organizaciones sindicales del término municipal y las entidades económicas y profesionales radicadas en él, de manera equitativa por tercios.

Era nula la autonomía de las Corporaciones locales, impensable en aquel entonces. Las competencias calificadas de locales soportaban la invasión de una permanente intervención estatal. El artículo 101 de la Ley de Régimen Local fijaba un listado de atribuciones de los Municipios con tal amplitud e imprecisión que, justamente por ello, conducía a un continuo desgaste como consecuencia de la actividad normativa del Estado, que, desconociendo estas atribuciones competenciales, regulaba, a través de sus normas —incluso de ínfimo rango—, áreas que, en principio, estaban reservadas a la competencia municipal. La potestad normativa de los Municipios se encon-

traba recogida en el artículo 108 de la Ley de Régimen Local, a cuyo tenor, *«en la esfera de su competencia, los Ayuntamientos podrán aprobar ordenanzas y reglamentos y los alcaldes dictar bandos de aplicación general en el término municipal. Ni unos ni otros contendrán conceptos opuestos a las leyes o disposiciones generales»*. Con este precepto se establecía claramente el límite de carácter negativo a la potestad reglamentaria municipal, límite referido a la esfera de su competencia, fuera de la cual las normas dictadas por las Corporaciones locales estarían viciadas de nulidad, y un límite de carácter positivo que venía constituido, como escribieron E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *«por la existencia de un ámbito reservado de materias cuya regulación se entrega al ente menor y que, por tanto, no puede verse afectado por los reglamentos estatales o regionales, sino sólo por la ley y, aun en este caso, dentro de los límites que a la propia ley impone la Constitución, supuesto que la misma norma fundamental es la que reconoce y garantiza la autonomía local»*. Pero estos principios, fáciles de explicar desde un punto de vista teórico, no encontraron el adecuado respaldo en la práctica legislativa: la realidad es que el Estado desde la legislación sectorial regulaba y arruinaba los ámbitos municipales de competencias.

Todo ello con un telón de fondo que interesa resaltar: la indefensión de las Corporaciones locales ante esa invasión de las competencias municipales, derivada de causas variadas y de una práctica jurisprudencial que negaba a dichas Corporaciones legitimación para recurrir en aplicación de la criticable doctrina del Tribunal Supremo, que exigía, entonces, ámbito territorial nacional a las personas públicas que intentaban impugnar disposiciones de carácter general. Esta doctrina, cuyos daños fueron incalculables en todos los ámbitos, dejó a los Ayuntamientos absolutamente inermes porque es evidente que éstos, por su propia naturaleza, jamás podrían llegar a rellenar ese artificioso requisito inventado por el Alto Tribunal.

Invasión, pues, de las competencias municipales por el Estado e indefensión jurisdiccional de los Municipios constituyen un importante parámetro que nos define la posición de subordinación de los Entes locales al Estado.

Otro importante elemento venía constituido por el rígido sistema de tutela de los actos de las Corporaciones locales, instrumentado a través de muy diversas figuras. Así, la necesidad de obtener las previas autorizaciones para vender bienes locales o para municipalizar servicios; la exigencia de solicitar la aprobación de los presupuestos y ordenanzas fiscales; la multiplicación de procedimientos bifásicos, como los relativos a la aprobación de planes de ordenación y uso del suelo; la sujeción a los informes vinculantes que emitían órganos es-

tatales, como en el caso de la calificación de actividades molestas; la práctica suplantación de la actividad municipal en algunos ámbitos por estructuras y órganos de la Administración estatal (las comisiones provinciales de servicios técnicos) que ejercen auténticos poderes de dirección en los sectores de su competencia; el reconocimiento de facultades de suspensión de los acuerdos locales por el Gobernador civil; la admitida sustitución de la actividad de las Corporaciones locales por organismos estatales en casos de grave incumplimiento de sus obligaciones; en fin, el nombramiento de los funcionarios, etc. Como se ha dicho certeramente, *«la característica común a todos estos supuestos es la inexistencia de competencias decisorias a favor de las entidades locales; la decisión, en último término, corresponde a la Administración del Estado, bien entendido que cabe admitir unas ciertas diferencias en cuanto a la determinación del contenido de aquélla, según sea el tipo de procedimiento. Ello no obsta, sin embargo, para que pueda negarse la existencia de una verdadera descentralización allí donde operen cualquiera de tales procedimientos»* (J. SALAS).

La debilidad congénita de las Haciendas municipales se acentúa durante estos años, a pesar de las continuas reformas que se suceden en los años 53, 55 ó 62. No faltaron intentos de separar las Haciendas locales de la estatal; la reforma del 53 reconoció que *«la separación total de la Hacienda estatal y las locales era imposible»*. Esta afirmación incrementó la atención a la Hacienda estatal, cuya *vis atractiva* acentuó la debilidad de las Haciendas locales. De manera paulatina se fueron suprimiendo tradicionales recursos locales (los arbitrios de inquilinato, pesas y medidas, productos de la tierra), desapareciendo en la reforma de 1962 todas aquellas tasas que se amparaban en el uso y el consumo. En compensación, con la intención de cubrir estos huecos por los recursos que se suprimieron, se estableció la participación en los tributos del Estado. Esta solución resultó insuficiente, como insuficiente fue la configuración de un Fondo para cubrir los déficits municipales, que fracasó por su extrema rigidez. Igualmente perniciosa fue la previsión establecida en 1953 de que las Diputaciones atendieran con sus propios recursos los déficits de los pequeños Municipios, para nivelar, en la medida de lo posible, sus presupuestos. Esto propició la tentación de que no se luchara con ningún interés contra los desequilibrios, despreocupándose, cuando no incrementando de manera artificial, del progresivo aumento de déficits de estos Municipios.

En fin, un cuadro éste, como puede advertirse, en el que las Corporaciones locales desempeñan el papel de meros instrumentos del Estado y reproducen en su seno los vicios de su funcionamiento, anquilosado e ineficaz.

II. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA TRAS LA LEY BÁSICA DE 1985

A) *La autonomía local*

El legislador constitucional predica la autonomía de los Municipios y Provincias, pero pocas pistas más proporciona al intérprete. Hay, sin embargo, una serie de referencias a los Entes locales, caso de los artículos 143, 144, 146 y 151 y de las disposiciones transitorias 1.ª, 3.ª, 4.ª y 5.ª, en relación con la intervención de dichos Entes en los mecanismos de acceso a la autonomía. Hay también referencias a algunas de sus potestades, como la tributaria (art. 133.2); a algunos de sus bienes (los comunales del art. 132.1) o a la condición de circunscripciones electorales del territorio provincial. Está, por último, el capítulo segundo del Título VIII, en el que la autonomía es la idea predominante, conectada con otra no menos importante, la de la integración democrática de los Entes locales, al exigir que sus miembros sean «elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto» (art. 140 CE).

Con estos mimbres es preciso trabajar y, entre ellos, son de destacar las dos piezas básicas del entero sistema: autonomía e integración democrática de los Entes locales. Ambas, lejos de entenderse como partes, deben ser comprendidas como principios constitutivos de un todo.

Acerca de la segunda de ellas, la integración democrática, pocas dificultades ofrece su comprensión como mecanismo de composición de las piezas internas de las Corporaciones locales, pues las pautas políticas occidentales, en las que ahora vivimos plenamente inmersos, nos dan el asunto resuelto: son las elecciones, realizadas por sufragio libre, secreto, igual y directo, el único medio que, de momento, ofrece suficiente seriedad para medir el carácter democrático de un sistema.

Para facilitar más las cosas, la Carta europea de Autonomía Local, que España ha ratificado (20 de enero de 1988), nos exhibe también, como elemento común a todos los ordenamientos locales europeos, el que los consejos o asambleas locales se integren por «miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal» (art. 2.2), una perspectiva ésta en la que insiste en sus Recomendaciones el Consejo de Europa (así, por ejemplo, la 97-7, de 1 de abril de 1997) y hoy, además, de forma resuelta, el TS, que en su Sentencia de 20 de febrero de 1998 recuerda que «el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miem-

bros del Consejo de Europa, derecho que en el nivel local puede ser ejercido más directamente, lo que permite una Administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano».

El primero de los elementos que integran el perfil básico de los entes locales, a saber, la integración democrática de sus órganos de gobierno, queda de esta forma aclarado. Más dificultad ofrece aislar la autonomía. Para empezar a deshacer tal dificultad, es preciso avanzar que la autonomía que se predica de los Entes locales es una autonomía específica que sólo puede explicarse referida a los Entes territoriales locales y *en un contexto constitucional determinado*. Cualquier intento de generalización en esta materia debe ser evitado pues está condenado a convertirse en un discurso hueco.

Que la autonomía local forma parte de un todo más amplio es realidad innegable en la medida en que no participa de la soberanía originaria, que corresponde al pueblo español en su conjunto (art. 1.2 CE). Es, por ello, un poder derivado que se mueve en los estrictos límites o en el espacio que la Constitución le asigna, tal como con exactitud ha dicho el TC en sus Sentencias de 2 de febrero de 1981 y de 27 de febrero de 1987. En la primera se lee un texto que no por haber sido muy citado conviene relegar: ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía (y aun este poder tiene sus límites, crecientes, por cierto), y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de ésta donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2.º de la Constitución.

Dicho esto, la primera pregunta que surge reza de la siguiente forma: el orden constitucional español, aun partiendo de esa unidad básica, que además se enfatiza, ¿con qué fin atribuye autonomía a organizaciones territoriales distintas del Estado? ¿Es esto un puro artificio o responde a alguna lógica, a algún objetivo concreto? Ante todo, hay que decir que no se reivindica con semejante decisión ningún legado histórico; antes al contrario, se rompe con uno plurisecular. Acaso ha sido justamente esta dilatada experiencia la que ha servido de base o apoyo para admitir que el modelo de organización estatal llegaba al cabo del siglo XX extenuado, emitiendo tan pálidas señales que su arrinconamiento se produjo, en efecto, ante el regocijo de unos pocos y la mirada indiferente de los más. La convicción del constituyente de la mayor fertilidad de una nueva hechura constitucional que permitiera confiar a piezas variadas el conjunto del poder político, hasta entonces en manos del Estado, acertó a formularla atribuyendo a Comunidades Autónomas, Diputaciones provin-

ciales y Ayuntamientos la *gestión de los intereses correspondientes* a cada uno de sus espacios territoriales.

Pero cuáles sean esos intereses es asunto que la Constitución no aborda directamente, sino que confía o remite a la ley, tanto para las Comunidades Autónomas como para las entidades locales. Aunque, en relación con las primeras, hay en la CE una mayor concreción (y, además, el legislador al que se llama es el orgánico y no el ordinario, como en el caso de las Corporaciones locales), se ha suscitado la pregunta de si la autonomía (resultante de la concreción del interés) de ambas organizaciones es igual o es diferente, si tienen o no la misma sustancia. Una amplia corriente doctrinal, surgida sobre todo a partir del momento en que el TC abordó el problema en 1981, ha venido destacando el carácter administrativo de la autonomía local como rasgo diferenciador de la misma, frente al carácter político de la autonomía comunitaria. Dicha interpretación, formulada así, sin matices, resulta excesivamente simplificadora y no responde con exactitud a la naturaleza de las cosas, toda vez que la pretendida separación de lo político y lo administrativo en la gestión pública resulta no sólo imposible de realizar en la mayoría de los casos, sino disconforme con la CE tanto en su letra (al referirse a la autonomía de los municipios no se refiere sólo a su administración, sino también a su «gobierno», art. 140) como en su espíritu, pues, al establecerse la composición de las Corporaciones locales mediante sufragio, se están instituyendo gobiernos representativos, algo demasiado importante como para no realizar más que funciones administrativas. Así pues, y sin desconocer ni minusvalorar el distinto grado de la autonomía local y de la autonomía comunitaria, hay que convenir que aquélla no puede quedar reducida al componente administrativo, de la misma forma que ésta tampoco queda reducida al componente político. Ambos componentes (bien que con intensidades distintas) pueden existir en sendas autonomías y, de hecho, existen *justo en la medida en que devienen elementos constitutivos de la gestión de los respectivos intereses*. Más adelante se insiste sobre ello.

Esto es lo que el TC ha llamado el *carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales* (Sentencia de 23 de diciembre de 1982), consecuencia de la consideración de la autonomía local como poder derivado y delimitado: el artículo 137 concibe a los Municipios y Provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado que, como formas de organización, conviven con la división del territorio del Estado también en Comunidades Autónomas; al disponer éstas igualmente de un poder limitado (y diferenciado de unas Comunidades a otras) sobre las entidades locales, no alcanzan a interiorizarlas, es decir, a convertirlas en piezas de la Ad-

ministración comunitaria sobre las que ésta pudiera ejercer poder político *stricto sensu* o disponer de ellas como *terminales* para el cumplimiento de los fines de la Comunidad.

Tal afirmación se ve muy clara si se piensa que cuando el texto constitucional invoca al legislador para definir el contenido de la autonomía local, ese legislador no es unívocamente el legislador del Estado ni unívocamente el legislador de la Comunidad Autónoma. Son ambos legisladores los llamados a esa operación de concreción y delimitación del interés local. En primer lugar, el del Estado, que ostenta el título derivado del artículo 149.1.18 CE para regular las bases del régimen jurídico (así lo tiene dicho el TC en Sentencias de 7 de abril, 28 de junio y 3 de agosto de 1983); en segundo lugar, el de las Comunidades Autónomas para desarrollar esas bases en los términos y materias que señalen sus Estatutos y de acuerdo con la Ley básica (parámetro de constitucionalidad, como se ha recordado más atrás; Sentencia constitucional de 27 de febrero de 1987; en adelante, LB).

Dicho está con todo ello que los tres ordenamientos, el del Estado, el de las Comunidades Autónomas y el de las Corporaciones locales, tienen sus propios ámbitos acotados, tal como ha diseñado el legislador constitucional para hacer realidad el principio del pluralismo territorial; también que no son elementos estancos, sino que están vertebrados en un sistema de relaciones permanentes que, por lo que a nosotros afecta, no sólo permite, sino que supone, la conexión directa entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales, pero también entre el Estado y estas últimas, para hacer realidad el principio de que la autonomía, como poder subordinado, alcanza su verdadero sentido en la integración en el todo, es decir, en la unidad que la CE postula como propia de la organización de los poderes territoriales por ella diseñados. Así lo acepta claramente el TC en su Sentencia de 23 de diciembre de 1982, en la que se respalda la constitucionalidad de la transferencia directa de funciones y servicios desde el Estado a las Corporaciones locales. La LB, por su parte, ha sacado las obvias conclusiones de este planteamiento y, así, arbitra mecanismos de coordinación cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios con los de éstas (art. 10.2 LB).

He aquí una singularidad de nuestro orden constitucional que le aleja del federal alemán, en el que las Corporaciones locales están incorporadas a los *Länder* y son parte del poder ejecutivo en el sentido del artículo 20.2.2 de la Constitución de aquel país.

Un éxito notable de mercado ha tenido en España la idca alema-

na de la garantía institucional, aceptada una y otra vez por el TC en sus más importantes pronunciamientos (ahora incluso referida a los Territorios históricos, Sentencia de 26 de abril de 1988). La versión española hay que hacerla forzosamente de la mano del TC, que, resumidamente, ha dicho lo siguiente: la garantía institucional es una técnica que permite *proteger* a ciertas instituciones a las que se considera como componentes esenciales de la organización jurídico-política y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales. Como la configuración concreta de la institución se remite al legislador ordinario, la protección que se le debe dar, con ayuda de esta técnica, se dirige a preservar la autonomía frente al propio legislador, a quien se otorga un amplio margen de conformación que utilizará correctamente, es decir, sin violentar el texto constitucional, siempre que mantenga la institución *en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar*. Esa imagen se identifica con el reducto indisponible por el legislador: es por ello el núcleo esencial de la institución que la CE garantiza. Este núcleo esencial se viola cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre, es decir, que la única interdicción claramente discernible es la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace.

Hasta ahora, pues, el TC español lo que ha hecho (y no es ciertamente poco mérito) es importar una de las fórmulas alumbradas por su homólogo alemán para aprehender el esquivo núcleo esencial de la garantía institucional (lo que ha asimilado el TS en infinidad de Sentencias, de las que son expresivas muestras las de 15 de junio de 1993 y 21 de febrero de 1994). Ahora bien, ello no ha servido para evitar lo que en Alemania se ha llamado «el silencioso vaciamiento de la autonomía local». Y será preciso que nuestro Tribunal, sin renunciar a la construcción que hasta ahora ha puesto en pie, incorpore otras técnicas más precisas para avanzar en la dirección emprendida, como son las manejadas por el juez alemán referidas a la «prohibición de cometer excesos», aplicación de los principios de «proporcionalidad», «interdicción de la arbitrariedad en las relaciones entre sujetos públicos» o «lealtad municipal». Es decir, que, como el Tribunal alemán, construya sus propios *parámetros constitucionales o medidas* para enjuiciar las posibles injerencias del Estado o de las Comunidades Autónomas en la autonomía local.

Garantía institucional que hoy se ha visto reforzada con la intro-

ducción del «conflicto en defensa de la autonomía local» en la nueva versión de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Ley 7/1999, de 21 de abril; en adelante, LOTC), que más adelante será objeto de análisis.

La CE se limita a declarar que las Corporaciones locales dispondrán de la autonomía necesaria para la gestión de sus respectivos intereses, tal como ya se ha indicado. Así pues, se difiere al legislador estatal y al autonómico tanto el aspecto estructural como el competencial de los Entes locales. En lo estructural, el legislador estatal fijará las bases y el autonómico el detalle, y en lo competencial, cada uno de dichos legisladores deberá determinar, al momento de ejercer sus funciones legislativas sobre las materias cuya regulación tienen constitucionalmente confiadas, cuáles son los «intereses locales» existentes en las mismas para que, aislados, sirvan de soporte a la atribución de la correspondiente competencia.

La ley opera, por tanto, como eje mismo del sistema. Ahora bien, en cuanto norma directamente conectada con la Constitución, la LB define el régimen local español, por lo que cualquier otra norma carece de virtualidad para producir su modificación o alteración, a menos que se trate de una modificación *expresa y explícita* de la misma.

¿Y qué es lo que nos dice la LB sobre las competencias de las Corporaciones locales? En su función de norma que «reparte papeles» o que «reparte juego», enumera una serie de materias (art. 25.2) en las que el legislador estatal o autonómico ha de reservar necesariamente alguna competencia a los Entes locales; el *olvido* del legislador conduce a una infracción de la ley básica y, por esa función constitucional que tiene asignada y, sobre todo, por su condición de parámetro de constitucionalidad, a una infracción constitucional.

Aunque la decisión del legislador, cuando rotula un asunto como de «interés local», es una decisión política que, como tal, se deja aprisionar con dificultad en el apretado y preciso tejido de los conceptos jurídicos, cuenta con elementos de medición satisfactorios en el artículo 2 LB, que maneja conceptos (indeterminados, sin duda, pero interpretables) como los de «capacidad de gestión», «características de la actividad» y, al mismo tiempo, máxima descentralización, máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, que son valores constitucionales (arts. 9.2 y 103 CE).

En esta tarea debe el legislador (los legisladores, del Estado o autonómicos) tener muy claro que es a él a quien compete desplegar, de acuerdo con el dictado del artículo 2 LB, la máxima corrección en esa tarea, que el ordenamiento le atribuye, de identificar los intereses locales y, a partir de ahí, proceder a la adecuada asignación de competencias, tal como exige de forma imperativa el modelo de plu-

ralismo territorial de nuestra CE. Las distracciones o, peor, los yerros del legislador, difíciles de enmendar, desfigurarían de tal forma el diseño constitucional que lo harían irreconocible, y con ello se desvanecería uno de los signos distintivos más notables del orden constitucional español (tal como no ha dudado en proclamar el TC, en Sentencia, por ejemplo, de 2 de febrero de 1981, FJ 3.º).

Aunque hay más y es lo más importante: tal como la entiende nuestro ordenamiento, al estar íntimamente conectada con el principio democrático, la autonomía consiste fundamentalmente en que las Corporaciones locales puedan intervenir en cuantos asuntos les afecten de tal forma y manera que dispongan siempre de un ámbito de decisión política de la entidad suficiente como para poder ofrecer, frente a los ciudadanos, unas señas de identidad que permitan a éstos reconocer el contenido de la oferta que les movió a elegir a unos determinados representantes, formando con sus votos una mayoría, en lugar de a otros. La Carta europea de Autonomía Local acierta a expresar esta idea cuando dice (art. 3.1, precepto al que, por supuesto, se encuentra vinculado nuestro país) que «por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Corporaciones locales de regular y gestionar... *una parte importante* de los asuntos públicos» (de forma más expresiva, *einen wesentlichen Teil*, en la traducción alemana; *a substantial share* en la inglesa). Esa función debe preservarla siempre la ley del Estado o de la Comunidad Autónoma; es un límite de su poder de conformación, límite que deriva del respeto al principio de autonomía local, al que está subordinada. Este dato, central, es a menudo olvidado; una *simple consecuencia* de ello es que las competencias municipales se ejercen libres (por inmunes) a las instrucciones o directrices de los superiores (es a lo que remite la expresión alemana *auf eigener Verantwortung*).

Si establecido está, como hemos visto, que los órganos de las Corporaciones locales se integran mediante elecciones a las que concurren ofertas políticas variadas, entre las que los ciudadanos eligen, es para que luego se perciba, en el gobierno de la ciudad (un banco de pruebas de primer orden), la forma en que se plasma la acción de quienes, por la mayoría alcanzada, han conseguido el poder (lo que refuerza el sistema de gobierno diseñado en la LB y su reforma en 1999, dirigido justamente a hacer más explícita la raya que separa al grupo que gobierna del grupo que se opone). Cuando este dato se olvida o simplemente se le relega, estamos escamoteando el significado último de la creación de unas organizaciones públicas según el principio democrático: si la gestión de los asuntos se encomienda a personas que han obtenido su mandato como consecuencia de elecciones que protagonizan los partidos o agrupaciones electorales, eso

se hará para alcanzar algún objetivo de cierta magnitud, no por razones simplemente estéticas. Si las leyes no dejan el suficiente espacio a las Corporaciones locales para que éstas puedan hacer opciones políticas (y no simplemente administrar), es mejor modificar el modelo mismo, suprimir el carácter democrático de las Corporaciones y confiar los servicios a organizaciones especializadas. El Tribunal Constitucional así lo ha visto cuando emplea la expresión «verdadera capacidad de decisión propia» (Sentencia de 21 de mayo de 1998).

Por ello, autonomía y competencias (es decir, *cuotas del poder político*) son nociones perfectamente unidas. Y, a su vez, la competencia atribuida a un Ente local es el resultado de la identificación por el legislador de un «interés» local. Así lo ha visto, correctamente a mi juicio, el TC cuando dice que la concreta configuración institucional de la autonomía local corresponde al legislador, *incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local* (Sentencia de 27 de febrero de 1987). Y, desde luego, la LB, en su artículo 2, cuando ordena al legislador asegurar la intervención de los Entes locales *atribuyéndoles las competencias que procedan*, lo que se hace *para la efectividad de la autonomía constitucionalmente garantizada*. Sorprende por ello que algún sector de la doctrina española minusvalore la relación entre intereses y concreta asignación de competencias.

El proceso conduce a la identificación por el legislador del interés que obliga a atribuir «la competencia que proceda» (art. 2.º LB). Y aquí debe decirse que ésta podrá ser normativa (es decir, que comprenda la aprobación de Ordenanzas) o simplemente ejecutiva, siempre que incluya la posibilidad de *decidir*, cuando se trate de asuntos en los que el interés local sea exclusivo o tenga tal densidad que se convierta en prevalente, de acuerdo también con los parámetros o medidas contenidos en el artículo 2 LB; en fin, podrá ser de participación en los procedimientos de decisión de las demás Administraciones públicas cuando el interés público exceda del puramente local pero afecte al gobierno de los asuntos que las entidades locales tienen confiados; esta vía debe robustecerse y se le puede augurar un buen futuro (en línea con lo previsto por las Ley de Costas o por el art. 58.2 LB, reformado por la Ley 11/1999). Ahora bien, estará de acuerdo con el diseño constitucional y de la LB *si convive con las otras formas señaladas*; si, por el contrario, todo el sistema se diluye en la idea de hacer *participar* a las entidades locales en cuantos asuntos les afecten, se estará tergiversando el orden querido por la CE.

Lo dicho hasta aquí vale exactamente igual para la Provincia, a la que resultará asignada una concreta competencia cuando se trate de

asuntos o servicios que exijan, por razones económicas o de capacidad, el espacio provincial, en atención (y aquí hay que volver al art. 2.º LB) a «las características de la actividad pública de que se trate» o a la «capacidad de gestión» de la entidad local. La norma, como se ve, ofrece pistas suficientes. Únicamente es necesario recorrerlas para convertirlas en caminos habitualmente transitados. Además, las Provincias tienen atribuidas, por asignación directa de la LB, la coordinación, asistencia y cooperación o igualación de las prestaciones en todo el territorio provincial (art. 31 LB), lo que se corresponde con la llamada en la doctrina alemana «función de compensación» (*Ausgleichsaufgaben*) asignada a los *Kreise*.

Puede decirse, en resumen, que el sistema español no está falto de un diseño, que se ha hecho en la LB. Ahora bien, en la medida en que la densidad de la autonomía exige la acción coordinada y permanente de varios protagonistas de la escena pública, es absolutamente imprescindible que éstos *crean* en el sistema. Dicho en otros términos, para que el sistema alcance el suficiente calado, hace falta un acto de fe, en el sentido de acto de confianza en los beneficios del pluralismo territorial, que no es una nadería, sino, al fin y a la postre, uno de los sustentos más consistentes de los que se nutre nuestro orden constitucional.

Ello debería servir para abrir varios surcos nuevos. Entre éstos, se percibe fácilmente la importancia del legislador o, mejor, de los legisladores (que son, en buena medida, los más cualificados protagonistas de la escena pública a que antes me refería). Si esto es así, se impone la presencia de las Corporaciones locales en el proceso legislativo. Esto no es difícil de hacer; a lo sumo, exigiría el retoque de las normas reglamentarias de las asambleas legislativas (así se ha hecho en Alemania Federal, donde el Reglamento del *Bundestag* obliga a abrir un trámite de audiencia a las entidades locales cuando se discuten proyectos que afectan a éstas) o, mejor, la implantación de una costumbre constitucional que diera paso, de una forma estable y consistente, a su audiencia y participación en el *iter* de elaboración de las leyes a través de sus poderosas organizaciones asociativas (en Cataluña se ha aprobado un Reglamento de asociaciones de entidades locales), en cierta forma como se ha hecho en Canarias, donde los cabildos intervienen en el Parlamento de las Islas a través de una comisión especial, o en Galicia, donde análoga medida se encuentra anunciada en su Ley 5/1997, de 22 de julio (art. 9). Lo mismo vale para los reglamentos (como también ocurre en Alemania Federal por disposición expresa del Reglamento conjunto de funcionamiento de los Ministerios). Entre nosotros, es lástima que la Ley del Gobierno no haya incorporado esta posibilidad al sistema de elaboración de

las normas reglamentarias (art. 24 de la Ley 50/1997), pues en él podrían haberse alojado medidas del tipo de las aquí propuestas. Insistimos, sin embargo, en que el problema no es sólo de normas, sino de fe o confianza en el sistema plural que la Constitución patrocina.

Así pues, las Corporaciones locales, como organizaciones integradas por representantes elegidos democráticamente, no pueden quedar reducidas, tal como ha sido subrayado, al papel de terminal o extremidad de las demás Administraciones públicas, privadas de la posibilidad de ofrecer unas señas políticas de identidad determinadas, pues para ese viaje no hubiera sido necesario llenar las alforjas de valores constitucionales tan altisonantes. Este es, pues, un límite impuesto por el valor constitucional de la autonomía local, del poder de conformación de la ley, que debe dejar espacios libres que permitan a la Corporación tomar decisiones políticas, tal como se ha dicho con anterioridad. No otra cosa quiere decir la distribución territorial *del poder político*. La autonomía de los Entes locales ha de verse siempre bajo la luz que le proyecta el sistema democrático en el que se inserta, donde cobra el relieve que la CE ha querido atribuirle.

B) *El sistema de fuentes*

En lógica conexión con lo expuesto se encuentra el sistema de fuentes del Derecho local, que la LB incorporó a su polémico artículo 5.

Tal precepto fue declarado inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1989 con argumentos que es preciso analizar con cuidado. La sombra, no obstante, del mismo es alargada, por lo que lo dicho en él, aun con la indeleble mancha que el Tribunal ha arrojado sobre el mismo, no puede ser ignorado.

En efecto, la LB es, ante todo, una ley de organización y funcionamiento de las entidades locales que, sin renunciar a disciplinar algunos aspectos sustantivos, confía a un conjunto de piezas normativas procedentes del Estado y de las Comunidades Autónomas el diseño acabado del régimen jurídico y de la disciplina normativa de sus actividades. Por ello, tal precepto se abría con la genérica declaración según la cual «las Entidades locales se rigen, en primer término, por la presente ley», para luego deslindar con claridad los distintos aspectos de su régimen jurídico.

Si, a efectos didácticos, empezamos por lo que resulta más sencillo, advertiremos que el régimen sustantivo de las funciones y servicios de los Entes locales (párrafo B de ese precepto) se confió, de un

lado, a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la lógica de la distribución constitucional de competencias; de otro, a las Ordenanzas de cada entidad. Quiérese decir con ello que, en materias como la educación, el transporte, la protección del medio ambiente, la ordenación del tráfico o el urbanismo, las normas a aplicar por los Entes locales seguirán precisamente ese orden de prelación de fuentes por la sencilla (y poderosa) razón de que no hay otro, como se puede deducir con facilidad si se analiza el sistema de reparto de competencias que la Constitución en su Título VIII ha puesto en pie.

A análoga conclusión llegamos si analizamos las normas referidas a funcionarios, procedimiento administrativo, contratos, concesiones, expropiación forzosa o responsabilidad. En todas estas materias, las entidades locales se rigen por aquellas leyes que las disciplinen en desarrollo del artículo 149.1.18 CE y, en último término, por las Ordenanzas de la propia entidad. No se advierte qué otro orden de prelación de fuentes puede existir si no es el indicado, tomado de forma directa y sin adulteración alguna del orden constitucional mismo.

Si nos fijamos en el régimen de los bienes locales, el artículo 5 LB llamaba a la legislación básica dictada por el Estado, de acuerdo con el artículo 132 de la Constitución; al desarrollo que de estas normas básicas pudieran hacer las Comunidades Autónomas y a las Ordenanzas propias de cada entidad, que cobran en este ámbito un especial relieve (piénsese en los bienes comunales, donde el contenido de las Ordenanzas es determinante para su aprovechamiento por los vecinos).

Igual acontece con las Haciendas locales, en relación con las cuales el artículo 5 LB invocaba la legislación general tributaria del Estado y la reguladora de las Haciendas locales, la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas y, por último, las Ordenanzas fiscales.

Todo el esfuerzo que la LB llevó a cabo para introducir orden allí donde existía el peligro cierto de la confusión es desbaratado por el TC con el argumento de que «el precepto establece el orden de prelación de normas aplicables a las distintas materias que conciernen a la Administración local, situando en primer lugar los contenidos en la propia ley, que tiene así efectivamente una pretensión de superioridad ordinamental... En cuanto que enumera las normas aplicables en una materia en la que la competencia legislativa está dividida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el precepto ha de ser entendido, en consecuencia, como una norma interpretativa de lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad respecto de esta ma-

teria. Es esta naturaleza de norma meramente interpretativa, sin contenido material alguno, lo que hace al precepto constitucionalmente ilegítimo. El orden de fuentes en un ordenamiento compuesto es el establecido por el bloque de la constitucionalidad, sin que uno de los elementos de esta realidad compuesta, en este caso el legislador estatal, pueda imponer a todos los demás, como única interpretación posible, la que él mismo hace. Es cierto que al usar de sus facultades legislativas sobre las materias de su competencia, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, han de operar a partir de un determinado entendimiento del bloque de la constitucionalidad. Tal entendimiento, que puede ser también denominado, si se quiere, interpretación, se produce entonces, sin embargo, en conexión con una materia determinada, no como criterio abstracto de interpretación y podrá ser corregido por este Tribunal a través de las oportunas vías procesales».

Y termina el Tribunal: «prescindiendo de la afirmación preliminar de la prioridad absoluta de la propia LB que naturalmente existirá en la medida en la que sus preceptos puedan apoyarse en los títulos competenciales que el Estado ostenta, el resto de los párrafos que el artículo 5 contiene establece, como queda dicho, un orden de prelación de fuentes que será correcto en la medida en que coincida con lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad, e incorrecto en cuanto se aparte de él. En cuanto tal coincidencia exista, el precepto es en consecuencia superfluo y en cuanto no exista inválido».

Los argumentos del Tribunal pecan de sutileza, entendida ésta, de acuerdo con el Diccionario, como «dicho o concepto excesivamente agudo y falta de verdad, profundidad o exactitud».

En cuanto a la *pretensión de superioridad ordinamental*, que parece reprocharse a la LB, ésta ha sido reconocida por el propio Tribunal en su Sentencia de 27 de febrero de 1987, donde, al establecer una doctrina general acerca de las relaciones entre Comunidades Autónomas y Diputaciones provinciales, instaló a la LB en el mismísimo «bloque de la constitucionalidad» (FJ 4.º).

De otro lado, no es la primera vez que el TC desautoriza las normas que ha dado en llamar «meramente interpretativas» (ya lo hizo en la Sentencia de 5 de agosto de 1983), a las que ha calificado de inconstitucionales y, por ello, como nulas, desatendiendo el hecho de que el legislador (sea estatal o autonómico) ha de actuar de acuerdo con una determinada comprensión del bloque de la constitucionalidad (lo cual es interpretación y lícita y aun obligada interpretación) que puede hacer explícita y que sólo sería inconstitucional en la medida en que la misma infringiera realmente el orden constitucional. Decir que una norma es inconstitucional porque es *meramente inter-*

pretativa, sin contenido material alguno, resulta sorprendente a menos que el Tribunal guste de cultivar la paradoja, porque ¿es que parece poco contenido material la interpretación misma?; ¿no es la interpretación un contenido material tan distinguido como cualquier otro?

Pero hay más: contrariamente a lo que dice el TC, el legislador estatal de la LB no *impon*e a los demás *como única interpretación posible* la suya, sino que se limita a consignarla y, si ésta incurre en algún exceso, ya se encargará el juez constitucional de rectificar. Por ello, el Tribunal debió haber entrado en una valoración de fondo del precepto para comprobar si el orden de prelación de fuentes en él consignado era, en sí mismo, respetuoso o no con el sistema de distribución de competencias y no limitarse a viaticarlo declarando sacramentalmente su falta de *contenido material*. Queda la impresión, a la vista de la Sentencia constitucional de 21 de diciembre de 1989, de que en el altar de una alambicada (y superficialmente expeditiva) construcción argumental se ha sacrificado el riguroso esfuerzo de clarificación intentado por la LB sin que se sepa muy bien quién ha ganado con tal modo de proceder, pues las alegaciones de los recurrentes (y las futuras alegaciones de futuros recurrentes) hubieran quedado mejor atendidas si el Tribunal hubiera entrado en el análisis de fondo de la corrección del precepto.

Una consideración aparte merece el punto relativo al régimen organizativo y de funcionamiento de los órganos de las entidades locales a que aludía el párrafo A) del artículo 5. La LB quiso que el instrumento por el que las Corporaciones municipales pudieran diseñar sus peculiaridades organizativas fuera el Reglamento orgánico de la propia entidad, al que puso por encima de la legislación de régimen local emanada de las Comunidades Autónomas. De acuerdo con este modelo, las leyes de las Comunidades Autónomas podrían «establecer una organización complementaria que regirá en cada municipio en todo aquello que su Reglamento orgánico no disponga lo contrario». El orden de prelación de fuentes era, así, claro: la ley de la Comunidad Autónoma podía, en punto a organización complementaria municipal, ser desplazada por el humilde Reglamento orgánico de una entidad local. Se establecía de tal modo un reducto indisponible para la autonomía local que se parapetaba así en «lo organizativo», especialmente importante en un país como España donde existen más de ocho mil Municipios con dimensiones y población muy variados y, por consiguiente, con problemas de organización de muy surtida naturaleza.

Pues bien, esta ajustada solución que logró poner a punto la LB se ha visto alterada por la sentencia objeto de análisis, que ha decla-

rado inconstitucional el inciso del artículo 20 de la LB que establecía la prioridad del Reglamento orgánico sobre la ley de la Comunidad Autónoma en el punto referido al diseño de la «organización municipal complementaria». Según el Tribunal Constitucional, con la redacción dada al precepto por la ley «resulta evidente que se elimina la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo en materia de organización municipal, lo que contradice frontalmente el orden constitucional de distribución de competencias arriba descrito [se refiere al del art. 149.1.18 de la Constitución]». «Bien entendido —añade— que la declaración de inconstitucionalidad está justificada por la exclusividad que como límite se atribuye a esta ley, lo que en modo alguno impide que la ley básica continúe constituyendo un límite (no el único) a la Reglamentación organizativa de los municipios.»

No es, en primer lugar, exacto que «se elimine la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo en materia de organización municipal», pues éste estaba expresamente admitido e invocado en el texto del artículo 20, sólo que configurado con carácter supletorio, es decir, una ley de la Comunidad Autónoma se impondría al Municipio únicamente en aquello que su Reglamento orgánico no dispusiera lo contrario. En segundo lugar, el orden de distribución de competencias entre los poderes públicos territoriales no puede contemplarse únicamente bajo el foco de lo dispuesto en el citado artículo 149.1.18 de la Constitución, *especialmente cuando de las competencias municipales se trata*, por la elemental razón de que estas organizaciones locales no están contempladas en ese precepto, que atiende, como bien se sabe, a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por consiguiente, cuando están en juego esos otros poderes públicos que son los Municipios es preciso acudir a otros lugares de la Constitución, y muy singularmente a los artículos 137 y 140, que diseñan la posición institucional de las entidades locales prestándoles al tiempo una peana constitucional de enorme envergadura y solidez.

El error, pues, del Tribunal radica en haber ignorado que la interpretación de un texto tan complejo como es la Constitución exige tener presentes (como el mismo Tribunal, por cierto, nos enseña una y otra vez) las distintas piezas o, si se prefiere, los distintos valores a los que la propia Constitución ha querido otorgar acogida y suficiente realce. Si tal hubiera hecho, habría llegado con facilidad al artículo 140, y de su lectura hubiera concluido que la autonomía municipal (antes analizada) que en él se aloja está referida fundamentalmente a la organizativa, o, en la propia expresión del precepto, al «gobierno y administración», que inequívocamente atribuye a los

respectivos Ayuntamientos. Por consiguiente, el desarrollo que permite el artículo 149.1.18 de la Constitución de las competencias básicas del Estado no puede interpretarse de modo y manera que arruine las competencias de los poderes públicos locales, *porque ni son éstos el objeto de aquella regulación* ni es posible que, en la interpretación constitucional, el crecimiento de un valor constitucional se haga a costa de encoger y enflaquecer a otro u otros asimismo amparados por el legislador constitucional; lo contrario nos llevaría a aceptar la existencia de valores constitucionales desarrollados y valores constitucionales raquíuticos («bonsais»), lo que a muchos parecerá un desatino.

Pues bien, esto es justamente lo que ha ocurrido con la sentencia que ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 20.2 LB (de la que se hace eco, aplicándola, el Auto del TC 56/1996): las competencias organizativas de los Municipios han quedado abrasadas bajo la lupa de gran aumento con que han sido contempladas las competencias de desarrollo de las Comunidades Autónomas (alguna, como la de Aragón, ha descartado hacer uso de esta nueva competencia; así, su Ley de Administración Local 7/1999).

¿Habrà tenido algo que ver en ello la desairada posición que en los pleitos constitucionales ostentan nuestros Municipios, condenados no ya a bailar con la menos agraciada, sino a no poder comparecer tan siquiera en el salón de baile? Quizás sea un atrevimiento pensarlo, pero creemos que otra cosa hubiera sido de la potestad organizatoria de los Entes locales españoles si éstos hubieran podido comparecer en la lujosa pista en la que se baila la danza de los pleitos constitucionales y que los Entes locales deben limitarse a contemplar con la misma cara con la que el pobre mira, desde fuera, el festejo luminoso que se desarrolla en el interior de la flamante mansión.

C) *Los pellizcos del legislador al texto de 1985*

Entre los que resultan de más relevante interés nos permitimos destacar los siguientes:

El artículo 107.1 fue modificado por *la disposición adicional primera de la Ley 39/1988, de Haciendas locales*: la entrada en vigor de las Ordenanzas fiscales reguladoras de los tributos locales, que se produciría «simultáneamente con el Presupuesto del ejercicio económico siguiente a la aprobación de aquéllas», pasa al «momento de su publicación definitiva en el Boletín Oficial de la Provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial». Asimismo, la misma disposición adicional alteró el régimen de aprobación, publica-

ción y entrada en vigor de los acuerdos de imposición de tributos y de modificación de las Ordenanzas fiscales (art. 111), remitiéndose a las normas reguladoras de la imposición y ordenación de los tributos locales, declarando de forma expresa la inaplicación del artículo 70.2 en relación con el 65.2 de la LB.

La *Ley de 22 de marzo de 1991* sobre incompatibilidades matiza el régimen del Registro de Intereses del artículo 75.5 al distinguir entre el Registro de declaración de bienes patrimoniales y el de declaración de actividades privadas y alterar el momento en el que los miembros de las entidades locales han de formular las correspondientes declaraciones: antes de la toma de posesión, cuando se modifiquen las circunstancias de hecho y el momento del cese.

La *Ley de 21 de abril de 1993* es rica en contenido a los efectos de esta exposición:

— Incorpora un apartado cuarto al artículo 26 (asistencia de las Diputaciones provinciales a los Municipios) habilitando a las Comunidades Autónomas a cooperar con las citadas Diputaciones, posibilitando, a su vez, a las mismas el hacer lo propio con los Entes comarcales en el marco de lo que se prevea en la legislación autonómica correspondiente.

— En relación con los funcionarios, se matizan los sistemas de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional. En el concurso se distinguen los méritos generales, que corresponde determinar a la Administración del Estado, alcanzando su puntuación el 75 por 100 del total posible, y los específicos, atribuidos a la competencia de las Corporaciones locales. Se establece, además, un sistema de libre designación que afecta a los puestos de Secretaría, Intervención y Tesorería en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman y, en concreto, a los puestos en Diputaciones (o cabildos y consejos insulares), Ayuntamientos de Municipios capitales de Comunidad Autónoma o de Provincia o superiores a 100.000 habitantes, siempre que tengan asignado nivel 30 de complemento de destino. Tratándose de los puestos de Intervención y Tesorería se exige, además, una cuantía mínima del presupuesto ordinario superior a 3.000 millones de pesetas.

El *Real Decreto legislativo de 25 de junio de 1994* insiste en la reforma funcional. A vueltas con el concurso, atribuye en cuanto a la puntuación de los méritos generales el 65 por 100 al Estado, el 10 por 100 a la Comunidad Autónoma y el 25 por 100 restante a la Corporación local.

Por su parte, la *Ley de 30 de diciembre de 1994* rectificó el asunto conflictivo de la publicación de los planes urbanísticos al concretar la obligación de publicar en el Boletín Oficial de Provincia el «articulado de las normas de los planes urbanísticos» y «los acuerdos correspondientes a éstos», cuya aprobación definitiva fuera competencia de la entidad local. Se adicionó, además, el deber de aquellas Administraciones públicas con competencia urbanística de tener a disposición de los ciudadanos copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial.

La *Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (18 de mayo de 1995)* no podía dejar de afectar a las entidades locales. Se rebajó la cuantía de la contratación directa al 2 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto y se abre la utilización del procedimiento negociado en los contratos regulados por la Ley citada, algunos de los cuales no existían como tales en 1985.

En relación con el padrón municipal, la *Ley de 10 de marzo de 1996* establece que la población del Municipio está constituida «por el conjunto de personas inscritas en el padrón». Se suprimen las renovaciones quinquenales al crearse el padrón continuo y de actualización permanente; desaparece el concepto de domiciliado como distinto al de vecino y al de transeúnte; se crea, en fin, el Consejo de Empadronamiento como órgano colegiado de colaboración entre las Administraciones del Estado y de los entes locales en materia de padrones, con competencias de propuesta e informe, alguno de ellos vinculante.

Cuando el *Real Decreto-Ley de 7 de junio de 1996 (luego Ley de 14 de abril de 1997)* adoptó medidas en materia de suelo y de colegios profesionales, afectó a las Corporaciones locales españolas porque para agilizar la aprobación de los instrumentos de planeamiento y gestión se otorgaron al Alcalde las competencias de aprobación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo de los planes generales y de gestión urbanística no atribuidos de forma expresa al Pleno, así como la de los Proyectos de Urbanización. El Pleno sería así competente para la aprobación inicial del plan general y la aprobación que pusiera fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación y gestión previstos en la legislación urbanística; de otro lado, la aprobación por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación quedó sólo para la aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que pusiera fin a la tramitación municipal de los planes e instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística.

La liberalización continúa: se suprime la mención a los «servicios mortuorios» del artículo 86.3, al tiempo que desaparece como servi-

cio obligatorio el de matadero, a pesar de que sigue como servicio esencial reservado a los Entes locales (art. 86.3).

La *Ley de Residuos de 21 de abril de 1998* impone como servicio obligatorio para todos los Municipios «la recogida de residuos», y como servicio obligatorio para los de población superior a los 5.000 habitantes «el tratamiento de residuos». El artículo 20 impone como obligación mínima de todos los Municipios la prestación del servicio de recogida, transporte y eliminación de los residuos urbanos, e impone a los municipios de más de 5.000 habitantes la implantación de sistemas de recogida selectiva de residuos a partir del año 2001.

La *Ley de Acompañamiento de 30 de diciembre de 1998* altera el artículo 108 al admitir el recurso de reposición no sólo contra los actos de aplicación y efectividad de los tributos locales, sino también contra los de los restantes ingresos de Derecho público (prestaciones patrimoniales públicas no tributarias, multas y sanciones pecuniarías), remitiendo asimismo en lo que se refiere al recurso de reposición al previsto de forma específica en la Ley de Haciendas Locales.

La *Ley de Procedimiento y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (30/1992)* suprimió el recurso de reposición, pero éste ha sido hoy repuesto por la Ley de 13 de enero (4/1999) en los términos que luego veremos.

El gas ha sido suprimido del artículo 86.3 por *la disposición derogatoria de la Ley 34/1998, de Hidrocarburos*.

La *Ley 22/1998, de 30 de diciembre*, ha aprobado el nuevo régimen especial de Barcelona.

D) *Picotazos a la Ley básica: las modificaciones derivadas del «Pacto local», en especial de la Ley 11/1999*

Los de mayor calado derivados de la Ley 11/1999, de 21 de abril, resultan ser los siguientes:

a) Las Comisiones de estudio, informe, consulta y seguimiento: obligatorias en los Municipios de más de 5.000 habitantes, siempre que no disponga otra cosa la legislación autonómica, en ellas tendrán derecho a participar todos los grupos políticos. Son sus competencias el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos al Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Comisión de Gobierno y los concejales que ostenten delegaciones —art. 20.1.c) LB en su versión de la Ley 11/1999—. Esta nueva figura trata de actuar como contrapeso a la preeminencia de los presidentes de las entidades locales que el «pacto» ha asegurado.

b) Se establece expresamente la preeminencia de las leyes de las Comunidades Autónomas sobre los reglamentos orgánicos municipales, de acuerdo con la desafortunada Sentencia constitucional de 21 de diciembre de 1989, antes analizada en extenso.

c) Como ha quedado indicado, se refuerzan las atribuciones del Alcalde o Presidente en detrimento del Pleno. En efecto, la reforma ha puesto su acento precisamente en la figura de quien preside las Corporaciones locales, lo que se evidencia si se considera que se le atribuye la decisión de los empates con su voto de calidad (reconocido ya en el TR pero sin carácter básico), ampliándose al tiempo sus facultades en materias económico-financieras, de personal (aprobación de la oferta de empleo, nombramientos y sanciones), urbanísticas y de otorgamiento de licencias, de contratación y concesiones, de obras y servicios, así como en el ejercicio de acciones judiciales y administrativas.

Por su parte, el Pleno ve disminuidas correlativamente sus funciones; con todo, dispone de todas aquellas que implican la adopción de decisiones políticas de especial trascendencia (aprobación de planes, presupuestos, reglamento orgánico...), así como la votación sobre la cuestión de confianza de acuerdo con el artículo 197 bis de la Ley Orgánica Electoral General en su versión de la Ley Orgánica 8/1999 (asimismo, art. 22.3 LB), que veremos más adelante.

Por lo que afecta al régimen de delegaciones, las competencias del Alcalde son delegables. El artículo 21.3 LB (reformado) enumera cuáles de las que corresponden al Alcalde lo son y cuáles no tienen este carácter, y hace lo propio respecto del Pleno (en el Alcalde o la Comisión de Gobierno) el artículo 22.4 LB.

d) De acuerdo con el nuevo sistema, las sesiones de los órganos necesarios de las Corporaciones locales responden a las siguientes reglas: las del Pleno son de tres tipos, ordinarias, extraordinarias y extraordinarias de carácter urgente.

Las *ordinarias* tienen periodicidad fijada por el propio Pleno, respetando el mínimo señalado por la LB, una al mes como mínimo en los Municipios de más de 20.000 habitantes y Diputaciones; bimensual en aquellos cuya población oscile entre los 5.000 y los 20.000 habitantes; y trimestral en los de menos de 5.000 habitantes. La reforma ha querido realzar la parte dedicada al control en los Plenos al decir que «deberá presentar sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutoria, debiéndose garantizar de forma efectiva en su funcionamiento y, en su caso, en su regulación, la participación de todos los grupos municipales en la formulación de ruegos, preguntas y mociones» —art. 46.2.e)—.

Las *extraordinarias* son aquellas que convoca el Presidente de la Corporación con tal carácter por propia iniciativa o a solicitud de la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la Corporación, sin que ningún concejal pueda solicitar más de tres anualmente, caso éste en el que la celebración de la misma no podrá demorarse por más de quince días desde que fuera solicitada, no pudiendo incorporarse el asunto al orden del día de un Pleno ordinario o de otro extraordinario con más asuntos si no lo autorizan expresamente los solicitantes de la convocatoria. Si el Presidente no convoca el Pleno extraordinario en el plazo indicado, quedará automáticamente convocado para el décimo día hábil siguiente al de la finalización de dicho plazo, a las doce horas. En ausencia del Presidente o de quien legalmente haya de sustituirle, el Pleno quedará válidamente constituido siempre que concurra un tercio del número legal de sus miembros (nunca inferior a tres), en cuyo caso será presidido por el miembro de la Corporación de mayor edad entre los presentes.

Extraordinarias de carácter urgente son las convocadas por el Presidente de la Corporación cuando la urgencia del asunto a tratar no permite respetar la antelación de dos días hábiles, que es el plazo general que, en todo caso, ha de respetarse en la convocatoria de las sesiones plenarias —art. 46.2.b) LB—. Este plazo de dos días hábiles ha sido declarado esencial por la jurisprudencia del TS (Sentencias de 5 de julio de 1994 y de 12 de noviembre de 1997, entre otras) y su omisión acarrea la nulidad de pleno derecho del acuerdo o acuerdos adoptados, «pues es un plazo de garantía que permite el conocimiento y examen de los asuntos incluidos en el orden del día [ni puede ser sanado por la presencia de los concejales recurrentes] porque para que tal presencia pudiera tener eficacia subsanadora de la convocatoria viciada hubiera sido precisa la presencia de todos los miembros de la Corporación y su acuerdo unánime de celebrar la sesión por aplicación de la ley de procedimiento, unanimidad que no se produjo por la oposición de los dos concejales ahora recurrentes».

e) El artículo 47.3 se ha alterado en el sentido que pasamos a precisar. En el párrafo b) se incorpora la «adhesión» a las mancomunidades a la enumeración de los acuerdos que exigen la mayoría cualificada; en el c) se amplía el supuesto contemplado a otros como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras Administraciones, salvo naturalmente que por ley se hubieran impuesto de forma obligatoria; en los correspondientes a las letras e), g) y k) se eleva del 10 al 20 por 100, del 5 al 10 por 100 y del 10 al 20 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto la cuantía de las concesiones de bienes y servicios por más de cinco años, de

las operaciones financieras y de crédito y concesiones de quitas y esperas, así como las operaciones de crédito previstas en el artículo 158.5 de la Ley de Haciendas Locales; en la letra *i*) limita la exigencia de la mayoría a los acuerdos corporativos sobre instrumentos de planeamiento general, en línea con reformas anteriores que ya han quedado expuestas; se suprime en el apartado *j*) la separación del servicio de los funcionarios de la Corporación, así como la ratificación del despido disciplinario del personal laboral, hoy competencia del Alcalde.

f) En materia de aprobación de Ordenanzas locales se establece que, si no se hubiera presentado contra ellas en el plazo correspondiente reclamación o sugerencia alguna, queda elevada a definitiva la aprobación provisional en su momento realizada.

g) El recurso de reposición, lo hemos visto, vuelve con carácter potestativo, excepto en materia de Haciendas, donde es obligatorio (art. 14. 2 de su Ley reguladora).

h) En cuanto a la impugnación de acuerdos de las Corporaciones locales (arts. 64 y ss.) son de destacar: la fijación del plazo de un mes para que la entidad local anule el acuerdo objeto de requerimiento; la clarificación de los plazos en los que la Administración estatal o autonómica puede impugnar el acto o acuerdo cuando se efectúe el requerimiento, distinguiendo entre el que es contestado y el que queda sin respuesta; en el artículo 65 se precisa asimismo (para aclarar lo que estaba confuso) que los actos y acuerdos de las entidades locales, en los supuestos en este precepto regulados, pueden ser impugnados por cualquiera de los procedimientos del artículo 65; el artículo 67 también se mejora al establecer plazos concretos: de diez días para el requerimiento de anulación del acuerdo, de cinco para la anulación del acuerdo requerido, y de diez para el ejercicio de la facultad de suspensión, contados a partir del día siguiente al de la finalización del plazo del requerimiento o al de la respuesta del Presidente requerido, si fuese anterior.

i) El nuevo artículo 73.3 señala que los corporativos se constituirán en grupos políticos que contarán con la pertinente dotación económica fijada por el Pleno dentro de los límites establecidos por los Presupuestos Generales del Estado.

j) El nuevo párrafo tercero del artículo 84 LB trata de corregir los excesos cometidos en materia de desapoderamiento en la conce-

sión de licencias por parte de los Ayuntamientos, al decir que «las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales». Como se sabe, esta tradicional competencia local ha venido recortándose como consecuencia de una línea jurisprudencial que suprimió la exigencia de licencia municipal en el caso de las grandes obras públicas, de la que son muestras las Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 1982, 28 de mayo de 1986, 30 de mayo y 17 de julio de 1987 o la de 28 de diciembre de 1993. Ha dicho en tal sentido el TS que «al distinguir los conceptos de ordenación urbanística y ordenación del territorio han incluido en este último aquellas grandes obras o construcciones de marcado interés público que, siendo de la competencia estatal, no pueden quedar frustradas por la voluntad municipal» (STS de 11 de octubre de 1994, que extiende la no necesidad de licencia a las estaciones de servicio de las autopistas por ser elemento funcionalmente adscrito a aquéllas). Tendencia peligrosa ésta cuyo efecto multiplicador ha podido percibirse en el hecho de haber sido recogida en sede legislativa por el artículo 19.3 de la Ley de Puertos del Estado, que eximió a las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realizaran en dominio público portuario «de los actos de control preventivo municipal por constituir obras públicas de interés general», sustracción ésta de una típica competencia municipal que ha sido corregida en parte por la Sentencia constitucional de 19 de febrero de 1998. El nuevo precepto viene a conjurar el peligro creado.

Asimismo, «en la determinación de usos y en la adopción de resoluciones por parte de otras Administraciones públicas (lógicamente las del Estado o de las Comunidades Autónomas) en materia de concesiones o autorizaciones relativa al dominio público de su competencia, será requisito indispensable para su aprobación el informe previo de los municipios en cuyo territorio se encuentre dicho dominio público» (nuevo art. 58.2).

k) Retribuciones sólo podían percibir las, de acuerdo con el régimen hasta ahora vigente, los miembros corporativos que tuvieran la dedicación exclusiva, pero esta posibilidad se extiende ahora a todos los corporativos, aun a aquellos acogidos al régimen de dedicación parcial (art. 75.1), cumpliéndose así una vieja y sostenida aspiración de los afectados. Queda claro que «en el supuesto de tales retribuciones, su percepción será incompatible con la de cualquier otra retribución con cargo a los presupuestos de las Administraciones públi-

cas y de los entes, organismos y empresas de ellas dependientes» (art. 75.1 *in fine* LB en su nueva versión).

l) En fin, el derecho a obtener del Presidente de la Entidad «cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de la función» se matiza ahora al decir que sólo podrá ser denegado en el plazo de cinco días por medio de resolución motivada (párrafo segundo del art. 77 reformado).

E) *Más picotazos en el Ordenamiento local: Leyes 7, 8, 9, 10 y 11 de 1999*

Obligado resulta aludir en primer lugar al contenido en la Ley 7/1999, de 21 de abril (fecha ésta devenida capital en la historia reciente de nuestro régimen local). Incorpora la misma el «conflicto en defensa de la autonomía local». Según el artículo 75 bis, podrán dar lugar al planteamiento de tales conflictos las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. Para plantear este conflicto están legitimados: a) el Municipio o Provincia que sea destinatario único de la ley; b) un número de Municipios que supongan al menos un séptimo 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; c) 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, y representen como mínimo la mitad de la población oficial (art. 75 ter). En Canarias la exigencia está referida a tres Cabildos, y en las Baleares a dos Consejos Insulares, aunque no se alcance el porcentaje de población (disposición adicional tercera de la Ley 7/1999).

La sentencia que al efecto se dicte declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local (art. 75 quinque, punto 5). Ahora bien, la declaración de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el Pleno del TC decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local, cuestión que se tramitará de acuerdo con

el procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad (arts. 37 y ss. y art. 75 quince, punto 6, LOTC).

Junto a esta importante rectificación del Ordenamiento anterior, figura la reforma de las mociones de censura y la introducción como figura nueva de las cuestiones de confianza (Ley 8/1999).

El sistema queda como sigue: el Alcalde puede ser destituido mediante moción de censura, que deberá ser propuesta al menos por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y habrá de incluir un candidato a la Alcaldía, pudiendo serlo cualquier concejal teniendo en cuenta que ningún concejal podrá suscribir más de una moción de censura durante su mandato. Cuando se presente dicha moción —en la forma prevista por las letras *b)* y *c)* del párrafo primero del art. 197 de la Ley Orgánica Electoral General en su nueva redacción— queda el Pleno automáticamente convocado para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de su registro. Dicho Pleno será presidido por una Mesa de edad y en él intervendrán el Alcalde, el candidato y los portavoces de los grupos. Si la moción es votada favorablemente por la mayoría absoluta del número de concejales que legalmente componen la Corporación, el candidato incluido en la moción de censura quedará proclamado nuevo Alcalde.

Asimismo, el Alcalde puede plantear al Pleno la cuestión de confianza (como máximo, una al año, o dos durante la total duración de su mandato, excluido el último año de mandato de cada Corporación) vinculada a la aprobación o modificación de los presupuestos, el reglamento orgánico, las ordenanzas fiscales o la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal. En el caso de que no prospere la cuestión de confianza, el Alcalde, ya cesado, quedará en funciones hasta que sea elegido el nuevo en sesión plenaria convocada automáticamente para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de la votación del acuerdo al que se vinculase la cuestión de confianza. No se podrá plantear una cuestión de confianza desde la presentación de una moción de censura hasta la votación de esta última (art. 197 bis de la Ley Orgánica citada en su nueva versión).

Contra el Presidente de la Diputación se puede ejercer la moción de censura en los mismos términos previstos para el Alcalde y puede plantear la cuestión de confianza vinculada a la aprobación o modificación de los presupuestos, el reglamento orgánico y el plan provincial de cooperación (art. 207.4 de la Ley Orgánica Electoral General en su versión de la Ley 8/1999).

Por último, las reformas introducidas en las leyes de tráfico, aguas, derecho de reunión, educación y seguridad ciudadana (Leyes

9, 10 y 11 de 1999) van tímidamente en la dirección de la ampliación del papel de los Municipios.

F) *Cuestiones del régimen local siempre aplazadas*

Con ser positivo el balance que arrojan las modificaciones introducidas por las leyes del llamado «pacto local», dos grandes asuntos han quedado, como siempre, aplazados a una fecha borrosa e indeterminada. Son los de las Haciendas locales, aquí conscientemente marginado, y el de la necesaria e imprescindible reforma del mapa municipal español, que habría de hacerse además en el marco de la nuevas organizaciones intermunicipales existentes.

El artículo 13 de la LB, en cuyo detalle no vamos a entrar en este momento, quiso superar la idea desnuda de la «suficiencia de recursos» para la creación de nuevos Municipios al conectarla con el cumplimiento y ejecución de todas las competencias que la ley estatal o de la Comunidad Autónoma atribuye a los Municipios y no sólo a aquellos servicios considerados obligatorios por el artículo 26 de la LB. Asimismo, al no poder disminuirse la calidad de los servicios que venían siendo prestados de acuerdo con el anterior diseño municipal, el legislador básico estableció un criterio abiertamente más restrictivo para la creación de nuevas entidades municipales que el manejado por el legislador precedente, que deberá ser tenido en cuenta no sólo por la legislación de las Comunidades Autónomas, sino también, y muy destacadamente, por los Tribunales de Justicia, en la solución de los innumerables conflictos judiciales en que, a menudo, desembocan estas operaciones.

Y, en efecto, las leyes de las Comunidades Autónomas han perfilado criterios variados en el desarrollo que han venido haciendo de ese artículo 13 LB. La Ley gallega 5/1997 dispone que cuando el expediente de alteración de términos municipales se haya iniciado de oficio, si en el trámite de información formularsen oposición uno o más Municipios, la resolución definitiva la adoptará, mediante ley, el Parlamento de Galicia. La Ley de Cataluña, aunque anuncia la elaboración de un mapa municipal, parte del concepto de «núcleos de población territorialmente diferenciados» con un mínimo de 3.000 habitantes, define los conceptos de «recursos suficientes» y de «calidad media» (de una forma vaga) y establece el requisito de que exista una franja de terreno clasificada como suelo no urbanizable de 3.000 metros entre los núcleos más próximos a los Municipios resultantes. La Norma Foral de Vizcaya de 7 de julio de 1993 delimita los conceptos de «recursos económicos suficientes», «superficie bastante» y

«calidad media de los servicios». En cuanto al número de habitantes exigible, la legislación autonómica oscila entre los 4.000 de Andalucía (rebajables a 2.000 en el caso de que el núcleo de población haya sido durante cinco años entidad local menor) y los 350 de La Rioja, con cifras intermedias como los mil de la Ley navarra o de la castellano-manchega o la castellano-leonesa. En fin, la Ley de Aragón (7/1999) crea la figura de los programas de reorganización que podrían afrontar las alteraciones de términos en zonas especialmente despobladas y faltas de recursos (art. 17).

Ahora bien, todas estas previsiones están hechas para el futuro pues tales exigencias no rigen para los Municipios existentes. Se observa, pues, una clara falta de pulso en la actuación de las Comunidades Autónomas hasta la fecha, lo que evidencia el aumento del número de Municipios (44 entre los años 1986 y 1994). En algún supuesto, en el que no se dieron los requisitos para la creación de un nuevo Municipio por medio de los correspondientes acuerdos administrativos, se recurrió a la ley, como fue el caso de la catalana de 22 de febrero de 1994 o de la murciana de 28 de julio de 1989, que creó el Municipio de Los Alcázares, consecuencia de la nulidad decretada por el TS (S. de 30 de mayo de 1989) del Decreto regional por el que se creó dicho Municipio. La jurisprudencia, por su parte, no ofrece criterios inequívocos y, así, mientras las Sentencias de 24 de octubre y 30 de octubre de 1989 se han limitado a constatar los requisitos formales exigidos, las de 23 de febrero de 1981 y 15 de junio de 1984 han sido más rigurosas, de acuerdo, por cierto, con la doctrina de los dictámenes del Consejo de Estado (véase, en tal sentido, el de 10 de marzo de 1988).

Es decir, que, a la vista de lo sucedido en estos últimos años, nadie parece ponerse delante del mapa de España y, auxiliado de un buen juego de lápices de colores que permitan identificar los espacios territoriales existentes, meditar, ante el abigarrado colorido sin duda resultante, acerca de su sentido y, más allá, interrogarse sobre la oportunidad de su misma persistencia: Ayuntamientos, Diputaciones provinciales, decenas de Mancomunidades e, incluso, las Comarcas forman la espesa urdimbre del paño. No siempre bien cosido y a menudo incluso mostrando, sin el obligado recato, feos costurones.

En nuestra opinión, es un error considerar que esta organización resulta una especie de ordenación providencial con la que necesariamente hemos de convivir. Antes al contrario, su carácter contingente, que deriva de no ser sino un modo histórico de entenderse y organizarse, arraigado sin duda pero corregible, es el que permite pensar que, a lo mejor, no resulta descabellado imaginar una realidad distinta. Se enfila un siglo nuevo, se han conmovido formas políticas

que teníamos por imbatibles, se presiente un mundo que ofrece señas de excitante originalidad... Pues bien, si ponemos la vista en ese panorama, que los optimistas creemos esperanzador, aplicar el cauterio a algunas estructuras administrativas es un acontecimiento menor, de escasa entidad aún si pensamos en la necesaria desaparición de muchos términos municipales o de muchos Ayuntamientos que, por su escasísima población y sus desfallecientes recursos, arrastran una existencia fantasmal, de auténticos espectros, incapaces de proyectar siquiera la inquietante sombra que toda Administración que se precie debe estar en condiciones de proyectar. Todo ello en un momento en el que nace una Europa nueva y, con ella, un nuevo tipo de relaciones jurídicas y administrativas en las que probablemente no tendrán cabida los seres quiméricos, aunque ostenten el pomposo título de Ayuntamientos.

Apelamos a la experiencia extranjera. En Alemania Federal, y podría ponerse el ejemplo de otros países, se redujo hace años el número de Ayuntamientos a la tercera parte de los existentes. Población mínima exigida: 5.000 habitantes. Resultado: la excelente calidad de los servicios de responsabilidad municipal en aquel país, como puede comprobar cualquier turista, por mucha que sea la resistencia que ofrezca a mirar a su alrededor. Bien es verdad que, para culminar con éxito tal operación, los políticos implicados hubieron de poner en juego una buena dosis de tenacidad y de resolución política. Pero tener paciencia, dialogar y convencer son los componentes mínimos que justifican el sueldo de los responsables políticos. Algunas situaciones fueron tan conflictivas que acabaron en los Tribunales, el mejor lugar imaginable porque también sus componentes se ganan el sueldo poniendo paz allí donde hay discordia. De modo y manera que en el plazo de unos diez años, planeando resueltamente por encima de muchos campanarios, se ultimó una reforma de las estructuras administrativas territoriales de larguísimo alcance. Diez años, conviene repetir: sin prisas, pues. No un fin de semana, que es lo que probablemente gustaría por estas heredades.

¿Y qué hacer en este contexto con las Diputaciones provinciales? En la mayor parte de las Comunidades Autónomas, especialmente en las grandes, las Diputaciones no sólo no sobran, sino que forman un perfecto instrumento de política y gestión locales faltas tan sólo del soplo que las libere definitivamente de su actual envaramiento institucional. El grito expresivo de ORTEGA «¡Eh, las provincias, de pie!», pronunciado en 1928, mantiene en parte su lozanía en estas postrimerías del siglo. Con unos Municipios robustecidos en los términos que han quedado explicados, las Diputaciones, para buscar acomodo en la magna ágora de las Administraciones públicas, deben recibir por dele-

gación o transferencia el ejercicio de las competencias de la Comunidad, así como reclamar su carácter de gestores ordinarios de la misma. Es ésta una solución que reputamos óptima pues, además de reforzar el espacio provincial, actuará como poderoso lubricante en los canales de comunicación entre la Administración y los ciudadanos y contribuirá a una mejora cierta en la eficacia de la prestación de los servicios mismos, que es, a la postre, el gran banco de prueba donde se juega su misma credibilidad el sistema todo. Ya sabemos que existen leyes, declaraciones, planes que propician justamente una solución como la que venimos defendiendo, pero no se trata de eso: ahora se trata más bien de soltar esas leyes, esas bonitas declaraciones y esos minuciosos planes de la jaula burocrática en que se encuentran, contraídos y como deformes, para recorrer con las alas desplegadas la geografía española anidando en las viejas Diputaciones que aún, según creemos, no merecen que se les expida el acta de defunción.

Lo demás son parches, tatuajes con los que se rasga la piel del territorio. Muchas mancomunidades no están justificadas y la fórmula comarcal no será necesaria si se exprimen con sabiduría, libre de ridículos sectarismos, las inmensas posibilidades que aún quedan sin desplegar, yertas, en los artículos de la legislación de régimen local y de nuestro sistema autonómico.

La misma construcción europea, con toda su complejidad y magnitud, exige el aseguramiento precisamente de las pequeñas colectividades porque, como escribió QUINET hace más de un siglo, «también la inmensa Odisea gravita alrededor de la pequeña Itaca». Porque adviértase que el Estado nacional o, si se prefiere, los venerables Estados que significaron la culminación de un magnífico ideal de integración, que redujeron a cenizas los viejos poderes feudales y que dieron a Europa su fisonomía irisada y compleja, ese Estado está hoy en buena medida en entredicho. No se sabe cuál será su suerte. Pero aunque algún día, desfigurados ya los atributos más señalados de los actuales Estados, sus estructuras lleguen a languidecer, siempre nos quedará en nuestros bolsillos el polvo pegadizo del viejo universo local. Y es que cuando, fortalecida Europa, la voz del Estado no se oiga sino en falsete, la municipal seguirá resonando grave y cabal en la gran bóveda del continente.