

# EL FUTURO DEL RÉGIMEN LOCAL EN ESPAÑA

*The Future Of The Local System In Spain*



Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ

H  
35 CUA



o de 2002

o de 2002

H-002114/2002v2n5c1

## PRÓLOGO

No es novedad que en la República Argentina se viven tiempos difíciles para la política, el ciudadano medio ya no confía en sus dirigentes, a los que en general considera corruptos y deshonestos. Sin embargo, éste es tan sólo el inicio de un problema aún mayor, ya que tal desconfianza no tarda en extenderse rápidamente sobre las instituciones que deberían garantizar la representatividad. De esta manera, todo el sistema gubernamental se tiñe de un halo de corrupción, frente al cual el ciudadano se siente impotente ya que, sumado a la desconfianza, se restringen, y hasta casi se anulan, los ámbitos donde éste pueda participar activamente para marcar los rumbos de las diversas políticas públicas que se desarrollan en su ciudad y en su país.

¿De qué manera, entonces, se podría reinstalar la confianza, a la vez que satisfacer la necesidad de participación política del ciudadano común? Creemos que para lograr tal objetivo se podría considerar la posibilidad de acercar el ámbito de participación ciudadana, disminuyendo los intermediarios y logrando una mayor horizontalidad en la toma de decisiones, una concentración en lo local, es decir en el ámbito más cercano al ciudadano. Nos parece interesante, en este sentido, explorar las alternativas que en otros países se han puesto en práctica para hacer frente, entre otros, a dichos desafíos. Tal es el caso de España, que pretendemos presentar a continuación mediante un artículo del Dr. Rodríguez-Arana Muñoz.

En este escrito, se plantea una revalorización del

espacio local, como el ámbito propio de intercambio entre gobierno y sociedad, en el cual se puede dar cabida a los problemas reales y urgentes de la población de una manera más directa y efectiva. De este modo, se legitiman las acciones del estado, en tanto los gobiernos consiguen dar respuesta a los problemas concretos y específicos del ciudadano al cual representan.

Se debe entonces centrar la atención en el espacio local, porque constituye la instancia de "gestión por autonomasía", la más adecuada para lograr la participación efectiva del ciudadano, imprescindible para el sostenimiento de las instituciones democráticas.

En este sentido, el artículo sostiene que es fundamental la descentralización de la administración pública, siendo los entes locales los encargados de establecer un contacto directo con el ciudadano, fundamentalmente a través de la gestión de los servicios públicos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Por otra parte, se posibilita a la vez una mejor distribución del gasto y la inversión, realizándose una desconcentración desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

En síntesis, con la presentación del artículo del Dr. Rodríguez-Arana Muñoz, pretendemos mostrar un caso en que, a partir de la modificación de ciertas estructuras gubernamentales, se logra desarrollar un sistema de mayor participación democrática, responsabilidad ciudadana y eficiencia en la asignación de los recursos.

## I.- INTRODUCCIÓN

Los Estados compuestos como el español se caracterizan, entre otras cosas, por la existencia de determinados espacios territoriales que disfrutan de autogobierno y autoadministración en un marco de integración, cooperación y lealtad institucional. El Gobierno de España, los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, y los gobiernos de los diferentes Entes Locales son gobiernos democráticos, elegidos por los ciudadanos, que se caracterizan por su autonomía para la realización de políticas públicas propias en el ámbito de sus respectivas competencias.

Los gobiernos se legitiman, podríamos decir, en la medida en que asumen efectivamente un compromiso creciente con los problemas reales de la gente. Siendo esto así, como lo es, no es menos cierto que cada vez, según la común opinión de politólogos y administrativistas, los Gobiernos nacionales, y en cierta medida también los regionales o autonómicos, cada vez deben circunscribir sus políticas a la orientación general, a la planificación estratégica o, si se quiere, al establecimiento de las bases, o el común denominador, que hagan posible la igualdad en las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos humanos por todos los españoles, con independencia del lugar de España en que residan.

Por otra parte, si bien las Comunidades Autónomas están llamadas, por su inserción en el esquema descentralizador, a elaborar igualmente políticas públicas de ámbito supramunicipal, no debemos olvidar que deben, y así ocurre afortunadamente, dedicar una parte sustancial de sus recursos materiales y medios humanos a actividades de pura gestión o ejecución. Pero es, sin embargo, el espacio local el espacio de la gestión por autonomasia. Además, por su cercanía a la gente, el espacio local se nos presenta también como un espacio muy adecuado para las experiencias participativas, así como para las reformas e innovaciones de determinadas políticas públicas. En este sentido, hasta podría decirse, sin exageración alguna, que el espacio local es un permanente laboratorio democrático en el que el pluralismo y la participación, si hay voluntad política, resplandecerán permanentemente. Y no digamos la posibilidad de hacer buena esa reflexión tan atinada de que la Administración Pública, en una democracia, es de la gente,

de los vecinos.

Quizás por éstas, entre otras razones, en todo el mundo hay una vuelta a lo local. Una vuelta a lo local, me parece, desde posiciones moderadas y equilibradas. Es decir, desde el pensamiento compatible y dinámico, desde la aceptación de la realidad y, si se quiere, desde postulados reformistas.

En los últimos tiempos es reflexivamente frecuente encontrarse con una pluralidad de iniciativas, aproximaciones, reflexiones y propuestas encaminadas todas ellas, en su conjunto, a replantear las relaciones que deben regir la posición respectiva de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales y aún quizás a replantear la posición del sistema local en el conjunto del ordenamiento autonómico del Estado. Se trata, en definitiva, de cuestiones muy relacionadas con el llamado, en España, Pacto Local.

A ello ayuda también la revalorización operativa de la vida local en el espacio europeo, en el cual se comprueba el paulatino aumento de la actuación externa de los entes locales, dirigida a los más diversos sectores materiales, como la seguridad pública, la prestación de nuevos servicios asistenciales, funciones de ordenación y planificación urbanística, de promoción y dinamización social, fijación de programas de medio ambiente, promoción económica del territorio y fomento de la ocupación. De lo que se trata, en definitiva, como ha señalado el Presidente del Gobierno, José María Aznar, es de la necesidad de que, en un país tan descentralizado como España, a favor de Autonomías y Ayuntamientos, se alcancen mejores equilibrios territoriales, para lo que se considera razonable y conveniente la consecución del Pacto Local, una vez que, como es fácilmente comprobable, el Estado Autonómico ha entrado en fase de consolidación.

Después de la importante descentralización operada por el Estado a las Comunidades Autónomas podemos considerar que ha llegado el momento de la Administración Local, ya que, el proceso de descentralización que trae consigo la puesta en marcha de la llamada Administración Común no debe detenerse en el escalón autonómico, sino que debe plasmarse en el ámbito local, para así conseguir una efectiva realización del principio de subsidiariedad.

La potenciación de los Entes Locales va ligada al principio de subsidiariedad, en virtud del cual la prestación de los servicios públicos debe llevarse a cabo por la Administración Pública que se encuentre en mejores condiciones para ello y sea más próxima al ciudadano, de manera que el nivel político-administrativo superior actuará solo cuando la acción del inferior resulte insatisfactoria o ineficaz. Todo ello determina la necesidad de abordar de un modo global la redefinición del papel de las entidades locales en un Estado compuesto pues, si bien debe profundizarse en el principio descentralizador hacia las Comunidades Autónomas, es igualmente necesario el desarrollo de este principio respecto a las entidades locales en la medida en que el equilibrio y la lealtad al sistema así nos lo demanda.

Ahora bien, no debe olvidarse que el Pacto Local no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para lograr de un modo definitivo situar en su lugar adecuado el nivel local. Además es preciso recalcar que el Pacto Local debe tener una dimensión finalista, es decir, debe estar dirigido a una mayor proximidad y mejor gobernabilidad a favor de los ciudadanos. El Pacto Local debe ser también un instrumento para modificar la cultura político administrativa local, para reforzar los valores añadidos de la eficacia, legitimación, transparencia, responsabilidad y participación democráticas, así como para la mejora de la gestión y de las políticas públicas locales.

Lo cierto es que ya llegó el momento de que los Entes Locales ocupen un lugar en el contexto organizativo, institucional y competencial acorde con sus capacidades y en función de esa cercanía al ciudadano, origen y destino de toda mejora territorial. Por eso, el Pacto Local beneficiará al conjunto del Estado, que contará con unas Entidades Locales ágiles y eficaces, incardinadas plenamente en el contexto estatal y de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

Con el título, desde el inicio de la década del ochenta el sector público español ha experimentado un fuerte proceso descentralizador motivado, fundamentalmente, por el establecimiento de las Comunidades Autónomas.

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

Sin embargo, es fácilmente comprobable que el nivel local de gobierno no ha incrementado prácticamente su peso en los últimos años, lo que ha provocado que la importancia relativa de nuestros gobiernos locales esté todavía lejos de los niveles alcanzados en otros países con tres niveles de gobierno y de larga tradición federal como Alemania, Canadá, Austria, USA o Suiza. En estos países la media del gasto público local respecto al total del gasto público se sitúa en cotas superiores al 20%, por lo que parece necesario, si se quiere sentar las bases para el desarrollo del nivel local y dada la situación descrita, impulsar una descentralización de gastos desde el nivel autonómico al local.

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

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

Elaborada en el marco del Consejo de Europa, y ratificada por nuestro país el 20 de enero de 1988, su trascendencia es innegable, puesto que se trata de un texto normativo incorporado a nuestro derecho interno y por tanto, plenamente invocable ante los Tribunales de Justicia españoles.

Esta invocabilidad es, precisamente, una de las características que le otorga mayor actualidad y justifica que

le dediquemos nuestra atención.

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

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

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

*" el ejercicio de las responsabilidades públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos "*

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

*" la atribución de una responsabilidad a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía "*

A lo anterior se añaden otros tres elementos normativos. De una parte, la potestad reglamentaria se

realiza según el artículo tres de la Carta "en el marco de la Ley". De otra, la libertad de los entes locales para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. Finalmente, se establece una reserva reglamentaria en materia de organización local.

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

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

Esta reflexión parte esencialmente del principio democrático, desde la perspectiva de posibilitar que los ciudadanos se sientan representados con la máxima intensidad posible en las decisiones que les afectan. De aquí la preferencia por la autoridad representativa más próxima, que sólo debe quedar desplazada cuando los efectos benéficos de una autoridad superior compense la pérdida de integración democrática.

## II.- EL ESPACIO DE LA PARTICIPACIÓN

El local es el nivel de gobierno en relación al cual los ciudadanos expresan mayor interés político, lo cual no es extraño si se piensa que son las instituciones encargadas de velar por los intereses y los problemas del entorno más inmediato de los ciudadanos y aquellas que el ciudadano conoce más directamente. Además, esto responde

seguramente a varios factores, entre los que destacan tanto la capacidad de gestión y respuesta innovadora a las demandas sociales como la receptividad y el trato cercano a los ciudadanos.

El nivel local es el que de modo cuantitativamente más importante enraíza las instituciones con el tejido social; de ahí

la importancia de fomentar mecanismos de participación, la mejora de la información, la eficacia de la actuación pública y la atención a los criterios de los usuarios de los servicios públicos.

A este respecto, se trata de que los ayuntamientos se configuren como abiertos a la participación, ya que en el diseño institucional de los gobiernos locales cobra creciente importancia la institucionalización de mecanismos de participación y concertación ciudadanas, una de las funciones mediáticas más importantes para el gobierno local.

Ha de significarse además que la participación ciudadana no solamente se produce a través del voto, sino también a través de la presentación de candidatos, la provisión de numerosos cargos públicos de representación, la participación en un variado tipo de comisiones, etc. En definitiva, el nivel local es el que de modo cuantitativamente más importante enraíza las instituciones con el tejido social, ya que en este nivel, se fomentan los mecanismos dirigidos a la mejor información de la Administración, a la eficacia de una actuación pública sensible a las demandas populares y a los criterios de los usuarios de los servicios públicos.

Los municipios han de servir para incorporar fórmulas innovadoras de refuerzo de la participación política, a través de mecanismos consultivos, del derecho de petición, de consejos de participación, mecanismos todos ellos que acercan la administración y el gobierno a los ciudadanos.

Esto es así porque lo local constituye el contrapeso político necesario a la globalización a la que estamos asistiendo hoy en día. La conservación de la identidad local es una necesidad esencial en este mundo globalizado como contrapeso a los procesos de pérdida de identidad y de alejamiento de las instancias de decisión económicas y políticas de los ciudadanos.

Por otro lado, la participación ha de ser una forma de lograr una mayor integración y cohesión sociales y servir como escuela de ciudadanía, profundizando la democracia para hacerla no sólo formal y representativa, sino también real y participativa, evitando la apatía y el individualismo.

El objetivo en este terreno ha de ser doble: acercar los poderes locales a los ciudadanos y utilizar la participación como vía para su legitimación, ya que, la legitimación de los gobiernos locales presenta hoy la necesidad de eficiencia y eficacia en su actuación así como evaluación participativa. La democracia representativa consiste no sólo, como acabo de

mencionar, en participar en las elecciones a través del voto sino también en los procesos de deliberación y en la implementación, evaluación y gestión de las políticas públicas. La democracia, y más en el ámbito local, no es solo votar, sino deliberar, discutir, valorar.

Este conjunto de realidades ha de conducirnos hacia un nuevo modo de funcionamiento de los gobiernos locales que podría ser caracterizado por las notas siguientes: posburocrático, descentralizado y desconcentrado, de calidad, flexible, responsable, eficaz, eficiente, orientado hacia los resultados y al servicio del público, considerado como ciudadano.

Esta potenciación de la vida local ha de permitir entre otras cosas una mayor participación y representación sobre todo a través de nuevos cauces, destacándose especialmente que la participación es un estilo de gobernar diferente y que implica un desarrollo de la tarea educadora de la ciudadanía local y de su cultura cívica.

Del mismo modo, y vinculado con lo anterior, tampoco podemos olvidar que los Ayuntamientos son las organizaciones prestacionales de base territorial más próximas a los ciudadanos y al mismo tiempo se encuentran en una situación privilegiada para detectar y actuar sobre sus necesidades.

También, hay que tener presente la revalorización operativa de la vida local en el espacio europeo, en el cual se comprueba el paulatino aumento de la actuación externa de los entes locales, dirigida a los más diversos sectores materiales, con el objetivo de mejorar la calidad de vida. Las funciones que, en el ámbito europeo, son realizadas por los entes locales de base afectan a materias tales como la seguridad pública, la prestación de nuevos servicios asistenciales, funciones de ordenación y planificación urbanística, de promoción y dinamización social, fijación de programas de medio ambiente, promoción económica del territorio y fomento de la ocupación. Estos servicios se prestan en la ciudad, donde concurren servicios prestados, por cada una de las Administraciones Públicas y en donde los ciudadanos han de exigir que los llamados mínimos esenciales se presten sin ningún tipo de excusa.

Por eso, las Administraciones Locales han ido aumentando su esfera de actuación en un proceso paralelo, aunque no proporcional, al aumento del sector público en las sociedades avanzadas. Se observa, con diferencias

importantes según países, la combinación de diversas funciones o roles, entre los que destacan la función de seguridad -policía local, bomberos, ...- la provisión de servicios transporte, servicios sociales, salud, limpieza, etc.- la función de ordenación y planificación urbanística, de redes de servicios de suministro de agua, gas, electricidad, residuos, etc.- y una función de promoción y dinamización social. Los programas relacionados con el medio ambiente, con la promoción económica del territorio o de fomento de la ocupación están creciendo en el marco de la acción social.

En la actualidad, se entiende en primer lugar no tanto a la sola prestación de bienes y servicios públicos, sino a un papel más directo, impulsor, y coordinador con la iniciativa privada, a la primacía de la consideración del entorno y de la realidad de las prestaciones buscando para ello los medios de gestión más eficaces y eficientes; y, en segundo término, hacia políticas socioculturales, con la finalidad de lograr la

integración social, además del desarrollo económico y social.

En nuestro país, el artículo dos de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local consagra ya la idea de la necesaria organización de los poderes públicos en base al principio de proximidad al ciudadano, cuando señala que se deberá atribuir competencias a los entes locales "en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión del ente local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos".

Debe buscarse la permanente conexión con el ciudadano con el objetivo de, por un lado, tener el permanente conocimiento de lo que demandan los ciudadanos en cada momento y por otro, operar como un canal permanente de información al ciudadano, cara a aproximar al mismo la Administración Local e incrementar la calidad de los servicios que prestan los Entes Locales.

### III.- SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

El entorno del gobierno local se ha modificado notablemente en estos últimos años. Han surgido nuevos fenómenos que demandan respuestas creativas e innovadoras ya que existen numerosos factores que presionan para que las Administraciones Públicas cambien. Quisiera destacar algunos factores que evidencian esta necesidad de cambio en el modelo de Administración Pública y de gobierno municipal.

En primer lugar, la influencia de los factores económicos, ya que actualmente pide a todas las Administraciones Públicas y no a las locales que trabajen mejor y cuesten menos; asimismo, el impacto de las investigaciones tecnológicas, ya que la ciudadanía confía en que éstas ayuden a resolver algunos de los problemas endémicos del sector público. En concreto, en materia de Administración Pública se trata de iniciar un proceso de simplificación de los trámites administrativos y de simplificación de las estructuras caracterizado por la reducción de la burocracia, la atención rápida y profesional y el incremento de la calidad y la cantidad de información que se proporciona a los ciudadanos. Se apuesta por la calidad en el servicio, a través de las Cartas de Servicios Públicos y de la

profesionalización de los empleados públicos así como de la plena utilización de las posibilidades que ofrecen estas nuevas tecnologías (ventanilla única, internet, proyecto CERES, etc.)

Asimismo, como ya he señalado antes, a pesar de fenómenos globalizadores a los que estamos asistiendo, el escalón local se convierte en una instancia clave para el desarrollo de la actividad económica, el bienestar social o para crear un nuevo consenso político y promover la aparición de una nueva dimensión de la política, ya que se trata del ámbito donde mejor puede garantizarse la calidad de vida de los ciudadanos y donde también se dilucidan importantes inversiones económicas que resultan trascendentes para el desarrollo del municipio.

Por otra parte, tampoco ha de olvidarse que la percepción que la ciudadanía tiene de sus Administraciones Públicas no es todo lo buena que sería deseable. Hay una creciente desconfianza de los ciudadanos con su Administración aunque la gente realmente no deja de valorar como misión fundamental de las Administraciones Públicas la de servir a los ciudadanos de la manera más eficaz y con el uso más eficiente posible de los recursos.

Así pues, a mi juicio, los tres retos principales que las Administraciones Locales habrán de abordar son los siguientes: proximidad a los ciudadanos, consecución de la igualdad y la solidaridad e innovación dentro de la cooperación y la colaboración con otras entidades públicas y privadas.

En esta línea hay que reconocer que el gobierno local, por encima de competencias reguladoras aún relevantes como la urbanística (ampliamente discutida por las instancias regionales), se caracteriza por la prestación de servicios. Servicios que, como hemos ya mencionado, son de carácter diario, directo y de base local. Son, por tanto, servicios que se prestan cotidianamente a tal o cual persona específica. Recordemos asimismo que se trata de servicios muy divisibles y que presentan grandes variaciones en la demanda. Variaciones que pueden ser de carácter personal, o pueden ser de calle, barrio o núcleo de población.

Otra característica igualmente importante es el fuerte nivel de relación directa que existe a nivel local entre el ente prestador del servicio y el usuario. Esta circunstancia plantea la necesidad de individualizar el servicio, alejándose de los

ámbitos más universales e "indiferentes" de prestación centralizada. Las Administraciones Locales difícilmente pueden mantener en vigor los esquemas weberianos de anonimato, indiferencia y despersonalización que se asumen, en ocasiones, en servicios centrales. Al mismo tiempo, y debido a esos factores, la misma periferia del gobierno local, los distintos servicios, tienen tendencias centrífugas, dejándose llevar más por la lógica del servicio encomendado, o del territorio o clientela a servir que por la lógica central que postula la coherencia de sus decisiones y su transitoriedad territorial y de servicio a servicio.

Por otro lado, el gobierno local aparece como aquella instancia de gobierno que asume el trabajo menos brillante del sistema en el sentido de que su labor es menos relevante, aparentemente, que la del Ejecutivo Central (política exterior, etc.), o la de los Gobiernos Autonómicos (política universitaria, etc.), sino que su preocupación está en las aceras, en el tráfico de las calles o en la recogida de basuras. Se hace directamente responsable al gobierno local de esos cometidos, mientras en tareas "macro" de otros niveles de gobierno, la responsabilidad es más difusa o no existe.

#### **IV.- EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y SU APLICACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

##### ***a) El principio de subsidiariedad.***

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

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

La subsidiariedad postula que, en principio, la

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

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

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

##### ***b) La subsidiariedad en el derecho local.***

Nuestro ordenamiento jurídico contiene principios aplicables al régimen jurídico de los entes locales que

contienen rasgos comunes con el principio de subsidiariedad. Así, en el artículo 137 de la Constitución, aparece la idea de un estado descentralizado, que reserva a cada instancia territorial un ámbito judicial delimitado por el respectivo interés. El artículo 140 incide en la misma idea reseñada asignando el gobierno y la administración municipal a los Ayuntamientos. En el art. 2 LRBRL<sup>1</sup> aparece ya la idea de la necesaria organización de los poderes públicos en base al principio de proximidad al ciudadano, cuando señala que se deberá atribuir competencias a los entes locales "en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión del ente local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos". Por su parte, el art. 28, donde se regulan las actividades complementarias de los municipios, concibe determinadas materias como áreas en donde siempre cabe un desarrollo más detallado en el ámbito local.

Otro caso de aplicación clara de la subsidiariedad como reserva de un espacio competencial a la instancia inferior, pese a la aparición de entes superiores, lo encontramos en el art. 43.3 LRBRL cuando impide que la creación de comarcas pueda suponer la pérdida de las competencias municipales para prestar los servicios esenciales señalados en el art. 26 o a la privación de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el art. 25.2.

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

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

Entre los principios que la Carta Europea de la Autonomía Local consagra, destacan la suficiencia de recursos, la autonomía para el gasto y el ingreso, el derecho a ser oído cuando se dicten medidas y criterios de

redistribución de los recursos, la preferencia de subvenciones y el libre acceso al mercado para concretar operaciones de crédito destinadas a gastos de inversión.

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

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

*" el ejercicio de las responsabilidades públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos "*

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

*" la atribución de una responsabilidad a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía "*

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

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

Hay otro aspecto de la Carta Europea que no podemos dejar de mencionar por la conexión que se está produciendo últimamente entre el principio de subsidiariedad



y el problema del déficit democrático de las Instituciones de la Unión Europea. Me refiero a la conexión de la autonomía local con el principio democrático. En efecto, el Preámbulo de la carta señala a los entes locales como un ámbito privilegiado de la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos como cuna de la democracia: "La defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización".

Esta reflexión parte esencialmente del principio democrático, desde la perspectiva de posibilitar que los ciudadanos se sientan representados con la máxima intensidad posible en las decisiones que les afectan. De aquí la preferencia por la autoridad representativa más próxima, que sólo debe quedar desplazada cuando los efectos benéficos de una autoridad superior compense la pérdida de integración democrática.

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

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

De lo anterior se sigue que la Administración Única no es incompatible con la función que la Constitución asigna a las Corporaciones Locales. Muy al contrario, ya que el proceso de redistribución de competencias no se completaría si no se produjese un proceso paralelo de desconcentración de

competencias de la Administración Autonómica hacia las Administraciones Locales, en todos aquellos servicios en que su prestación por estos entes redundara en un mejor servicio al ciudadano, que es en definitiva la pieza clave del sistema en función del cual debe reorientarse todo el aparato administrativo.

Es importante señalar, en este punto de la exposición, que la doctrina de la Administración Única parte de un dato capital: el mejor servicio al ciudadano. Es una propuesta que permite pensar en una nueva manera de administrar, más pendiente de la persona y de sus derechos fundamentales que de la propia problemática organizativa. Se trata, en definitiva, de dar un paso más en esta eterna lucha por hacer una Administración Pública más humana, más pendiente del hombre concreto; siempre teniendo presente que un sistema social es tanto más valioso cuanto más se valgan las autoridades centrales y regionales de las locales.

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

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

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

Especial relevancia adquiere en este respecto el papel del segundo escalón de la Administración Local, de la autonomía local. La Administración Única, no lo olvidemos, no se agota en el escalón autonómico, sino que debe continuar en el ámbito local.



## V.- CUESTIONES COMPLEMENTARIAS

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

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

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

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

para dar satisfacción al autogobierno de los intereses locales.

El gobierno aprobó el 17 de julio de 1998 el conjunto del paquete de medidas conocido como Pacto Local. Este pacto fue el resultado de un amplio consenso con las fuerzas políticas con representación parlamentaria y con la Federación Española de Municipios y Provincias. Este esfuerzo ha significado la reforma de tres Leyes orgánicas y cinco Leyes ordinarias.

El pacto así establecido se compone de cuatro grandes medidas: fortalecimiento de la democracia local, gobierno local, defensa de la autonomía local y las de carácter técnico, así como un pacto para evitar el transfuguismo en las Corporaciones Locales.

Las medidas destinadas al fortalecimiento de la democracia local, incluidas en la reforma de la Ley orgánica del Régimen Electoral General, introducen el automatismo en la convocatoria de los plenos, en los que se presenta una moción de censura, así como la cuestión de confianza ligada a la aprobación de determinados acuerdos como los presupuestos, reglamento orgánico, planteamiento urbanístico u ordenanzas fiscales.

Las medidas para fortalecer el gobierno local, introducidas en la reforma de la Ley de Bases del Régimen Local, consagran una mayor racionalización en el funcionamiento de las corporaciones, atribuyendo al alcalde las funciones ejecutivas que tenía encomendadas el pleno, el cual ve fortalecidas sus funciones de control político.

En materia de defensa de la autonomía local, se articula, por primera vez, en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el acceso directo de los Entes Locales al mismo en defensa de la autonomía que tiene constitucionalmente garantizada. Esta facilitará que el alto tribunal, a través de su jurisprudencia vaya dando concreto contenido al concepto de garantía institucional de autonomía local.

Asimismo, se incorpora la representación local en organismos de asesoramiento y planificación del Estado y su participación en procesos que les afecten directamente en cuestiones de su interés, al permitir que manifiesten su opinión en aspectos como las manifestaciones, el uso del dominio público o la elaboración de planes y programas de obras públicas de interés general.

Otro de los aspectos importantes del Pacto Local es el código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales. Estas reglas implican que los partidos firmantes del acuerdo renuncian a beneficiarse de

iniciativas que provengan de tráfugas y adoptarán medidas de carácter normativo que tiendan a potenciar la función de los grupos políticos anulando los beneficios para quienes alteren la representación política de manera poco ética.

## VI.- DESCENTRALIZACIÓN Y PODERES LOCALES

Respecto a la posición de los poderes locales, uno de los mayores problemas es la complejidad administrativa y la estructura competencial. El proceso de descentralización observado a nivel internacional -con la posible excepción actual del Reino Unido- ha supuesto la aparición o el reconocimiento de administraciones regionales. Este proceso positivo de descentralización y, por tanto de acercamiento de los poderes públicos al territorio y al ciudadano, supone problemas de competencias y funciones. El desarrollo regional pone en marcha a menudo mecanismos de centralización interna, con asunción de competencias locales y reducción, por tanto, del espacio del gobierno local. Pero la situación también es aquí diferente, por cuanto en algunos países las regiones o niveles de administración similares son considerados parte de la administración local (Francia, Reino Unido).

Los procesos de descentralización observados en la mayoría de los países, que convierten esta descentralización en una característica de nuestro tiempo, conllevan también problemas comunes de solapamiento de competencias, de duplicación a veces de los servicios y, lo que es más importante, de lagunas en la resolución de ciertos problemas.

La complejidad de las sociedades actuales hace lógica una relativa complejidad y una pluralidad de Administraciones Públicas que operan en el territorio. Lo importante es saber convertir esta complejidad en un sistema eficaz de resolución de los problemas de los ciudadanos. Un reto del futuro inmediato será el de tratar mecanismos de cooperación que, mediante técnicas de negociación y contrato, permitan una mayor eficacia pública, a la vez que garanticen el principio de responsabilidad. La complejidad no ha de impedir identificar claramente las administraciones responsables en cada caso, garantizando la seguridad jurídica y la transparencia frente a los ciudadanos.

La actuación de los poderes locales es incuestionable

en su ámbito territorial, pero en dicha área intervienen también otras administraciones, bien directamente o bien de forma indirecta a través de decisiones normativas que afectan a los municipios. En el primer caso, la intervención directa, parece obvio reclamar la mejora de los mecanismos de coordinación operativa, que son todavía muy deficitarios. La administración del Estado y las administraciones regionales intervienen a menudo sobre el territorio sin la necesaria implicación del municipio.

Mientras que en el segundo caso, la de las decisiones que afectan indirectamente, sobre todo mediante leyes sectoriales, es necesario mejorar las posibilidades de participación del ámbito local en la toma de decisiones globales, en la planificación de los servicios y en la evaluación previa de sus consecuencias. No responde ya a la realidad actual de las Administraciones Locales el hecho de ser consideradas como meras colaboradoras del Estado en la prestación de servicios de carácter menor. Los ayuntamientos tienen grandes ventajas para intervenir en los procesos de descentralización, ya que son el nivel más accesible y próximo a los ciudadanos, el más directamente vinculado a la vida cotidiana de las personas por lo que puede identificarse con mayor facilidad con las demandas colectivas. Además, las funciones de los ayuntamientos están asociadas a cuestiones básicas y es donde existe una posibilidad de ejercer un control más complejo sobre los administradores públicos.

En el ámbito del Consejo de Europa, como ya se ha destacado, la carta europea de la Autonomía Local consagra el concepto de autonomía local, afirma el principio democrático que rige sus destinos, y reconoce la aplicación de la subsidiariedad o proximidad así como la autonomía y suficiencia financiera así como la protección legal de su autonomía.

Refiriéndonos al caso español, se ha planteado en los

últimos años una revisión general de las competencias de las Entidades Locales, incardinado en este proceso de fortalecimiento de poder local que encuentra su base en la Carta Europea de la Autonomía Local. Este proceso, como ya he señalado, ha de girar en torno a los siguientes principios:

- La Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas únicamente deberán asumir aquellas competencias que no sea posible residenciar en la Administración Local.

- Debe permitirse a los Entes Locales la elaboración de políticas propias mediante el reconocimiento de potestad normativa. En este sentido, debe implantarse una interpretación flexible del principio constitucional de reserva de Ley aplicado a la Administración Local.

- La atribución de competencias no debe limitarse a funciones meramente ejecutivas. Además debe potenciarse la descentralización de funciones en perjuicio de la delegación y, en cualquier caso, deberán evitarse las restricciones que minoren la efectividad de la autonomía local.

- En aquellas Comunidades Autónomas, donde no existan, deberán constituirse Comisiones Autonómicas de Régimen Local, como mecanismo que permita a las Entidades Locales participar en los procesos de planificación y ordenación de los asuntos que les afecten.

Esta potenciación de los Entes Locales va ligada a la idea de subsidiariedad, ya que la mayor proximidad de los Municipios a los intereses ciudadanos tendría que proyectarse en una descentralización de funciones y competencias a favor de las Entidades Locales, extrayendo en su plenitud las posibilidades de delegación de competencias estatales o autonómicas en su favor y abordando, si ello fuera preciso, las reformas legales necesarias para alcanzar ese objetivo.

Para alcanzar estos fines se planteó la necesidad de suscribir un Pacto, de carácter político y territorial del poder, que afecta al conjunto de los Gobiernos Públicos y de las Administraciones territoriales, complementario de la construcción del denominado "Estado Autonómico".

Un proceso de redistribución territorial que se guía por el principio de "subsidiariedad" o, si se prefiere denominarlo así -dado el grafismo del término- por el de "proximidad", entendiéndolo como la atribución preferente de las responsabilidades públicas a las autoridades más cercanas a

los ciudadanos, debiendo atenderse solamente a la amplitud o a la naturaleza de la tarea, así como a las necesidades de eficacia o economía, para apartarse de tal criterio atribuyéndolas a una autoridad de nivel territorial superior, como certeramente destaca la Carta europea de la Autonomía Local.

Obviamente, los poderes locales han sido los grandes beneficiarios de este "segundo proceso de descentralización" en la democracia española, surgido de la transición política y la Constitución de 1978, que hasta ahora se había limitado a contemplar el desarrollo y consolidación de este nuevo y decisivo nivel de poder territorial, constituido por las Comunidades Autónomas que el mismo había contribuido a crear, sin beneficiarse de manera significativa con el proceso de descentralización del Estado Autonómico.

El objetivo es proporcionar a las corporaciones locales un marco legal con los medios y poderes que les permitan ejercer un rol fundamental para la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, las Entidades Locales deben tener un rol clave en el modelo de desarrollo territorial y ser capaces de explorar la potencialidad de las reformas legislativas aprobadas recientemente por el Parlamento.

Esta reforma se apoya en la anticipación de un proceso para la descentralización de funciones del Estado y, donde sea aplicable, de las Comunidades Autónomas en favor de las Entidades Locales, obligando a éstas a mejorar previamente su capacidad de respuesta y la efectividad de sus instituciones locales, garantizando el correcto ejercicio de los nuevos poderes otorgados. Con este propósito, el 21 de abril de 1999, el Parlamento Español aprobó el siguiente conjunto de leyes:

- Ley Orgánica 7/1999, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- Ley Orgánica 8/1999, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general.
- Ley Orgánica 9/1999, de modificación de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión.
- Ley Orgánica 10/1999, de modificación de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.
- Ley 10/1999, de modificación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad

ciudadana.

- Ley Orgánica 11/1999, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas.

En estas Leyes se acometía la reforma de diversos aspectos del régimen local, entre los que pueden citarse los siguientes: la defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional buscando fórmulas que, si bien en ningún caso supongan un acceso generalizado de las Corporaciones Locales al Tribunal Constitucional, permitan a una mayoría cualificada de Municipios y Provincias afectadas defender la garantía institucional de la autonomía local frente a disposiciones estatales o autonómicas que lesionen de modo directo las competencias locales o atenten contra su autonomía. La gobernabilidad, con una nueva regulación de las mociones de censura en el ámbito local, introduciendo la convocatoria automática del Pleno que debe discutirla. Y, por último, la revisión de determinados elementos que contribuyan a la mejora del gobierno local, como la introducción de la cuestión de confianza vinculada a un proyecto concreto, la revisión de procedimientos revestidos de un carácter específicamente local o la distribución de competencias entre los órganos de gobierno, señaladamente entre el Alcalde y el Pleno de la Corporación.

En cualquier caso, debe reseñarse que con las últimas competencias transferidas a las Entidades Locales el Estado ha cerrado sus posibilidades de continuar alimentando la demanda de funciones de las provincias y los municipios. La consecución del pleno desarrollo del gobierno local y la definitiva implantación de la Administración Común, exigen la puesta en marcha por cada Comunidad Autónoma de procesos de transferencias o delegaciones de algunas de sus competencias en los entes locales. Son los llamados Pactos Locales Autonómicos. No obstante, es notorio que las Comunidades autónomas han adoptado, como regla general, una actitud de manifiesto recelo a la cesión de competencias a los Entes Locales.

Lo hasta aquí señalado viene a demostrar la relevancia de la labor efectuada por el estado para materializar su cuota de responsabilidad en la puesta en práctica del denominado "Pacto Local". No cabe duda de que las reformas realizadas son de un extraordinario calado, y que

a corto plazo se reflejarán en cambios profundos en el gobierno de nuestras Entidades Locales y en su posición en el sistema de relaciones intergubernamentales. Responden, además, no a un conjunto inconexo de impulsos o estímulos, sino a un verdadero sistema coherente de los que las diferentes reformas legislativas no son más que manifestaciones parciales y concretas. El telón de fondo de todas ellas es el reforzamiento de la autonomía local, y ante el laconismo de nuestra Constitución en esta materia, la Carta Europea de la Autonomía Local se ha convertido -y se convertirá más en el futuro inmediato- en el verdadero referente ideológico, político y jurídico del proceso.

Pero la vida de nuestros Gobiernos Locales continúa, y con ella la necesidad de realizar cambios permanentes en su regulación, y de dimensionar continuamente su posición en el conjunto de los Gobiernos Públicos, por lo que la tarea no puede darse nunca por finalizada. En este sentido, habrá que explorar a corto plazo los efectos de las reformas realizadas sobre la realidad de nuestros Gobiernos Locales y, en su caso y momento, analizar la posibilidad de realizar otras reformas adicionales o profundizar en las ya acordadas (por ejemplo, podría estudiarse la posibilidad de extender a los Municipios entre 2.001 y 5.000 habitantes la necesidad de existencia de Comisiones informativas y de Gobierno, así como la frecuencia actualmente exigida para las sesiones plenarias ordinarias en los Municipios de 5.001 a 20.000 habitantes, en reconocimiento a la reciente importancia de aquel estrato de Municipios en nuestro país).

Pero sobre todo, debe recordarse el carácter de estrategia bifásica del denominado "Pacto Local", debido a la distribución constitucional de competencias. Las exigencias de nuestro poder local se proyectan, en buena medida, sobre ámbitos competenciales de titularidad autonómica, con lo que, si las Comunidades Autónomas no abren un proceso subsiguiente de negociación con las Entidades Locales de su territorio, las expectativas que éstas han depositado en el proceso del "Pacto Local" se verán parcialmente defraudadas. Debe señalarse, no obstante, que esos procesos ya se han abierto en numerosas Comunidades Autónomas españolas (Andalucía, Canarias -muy avanzada en lo que se refiere a los Cabildos insulares-, Galicia, La Rioja, Murcia,...). Y tampoco puede olvidarse el impulso fundamental que se puede realizar a esta segunda fase, tanto desde el Estado como desde las principales fuerzas políticas,

que tienen responsabilidades de Gobierno o de oposición en todas las Comunidades Autónomas. Aquí también se impone el consenso, adecuado a las características singulares de la realidad de los Gobiernos locales en cada región o nacionalidad.

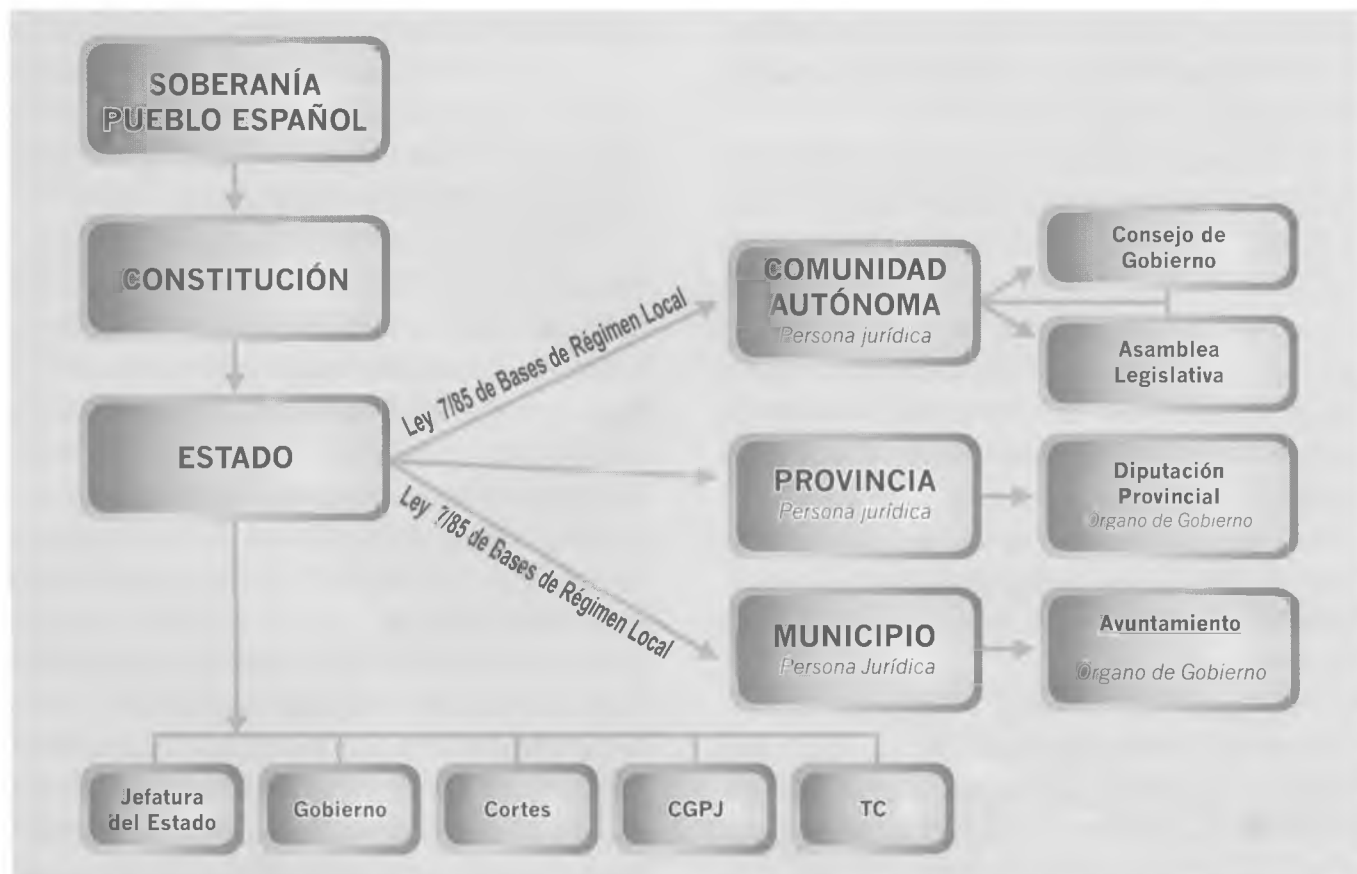
En el ámbito autonómico, debe destacarse no sólo la necesidad de una mayor transferencia de competencias y de recursos financieros a las Entidades Locales, sino también la del cumplimiento del principio del carácter predominantemente no finalista de las transferencias y subvenciones de otras Administraciones Públicas, exigido por el artículo 9.7 de la Carta Europea de la Autonomía Local, que si bien es respetado escrupulosamente por el Estado, no puede decirse lo mismo de todas las Comunidades Autónomas. La generalización de fondos municipales no finalistas en todas las Comunidades Autónomas, constituidos esencialmente por un porcentaje suficiente de sus ingresos impositivos, deviene una verdadera exigencia del "Pacto

Local", dando también cumplimiento a la exigencia contenida en el artículo 142 de nuestra Constitución.

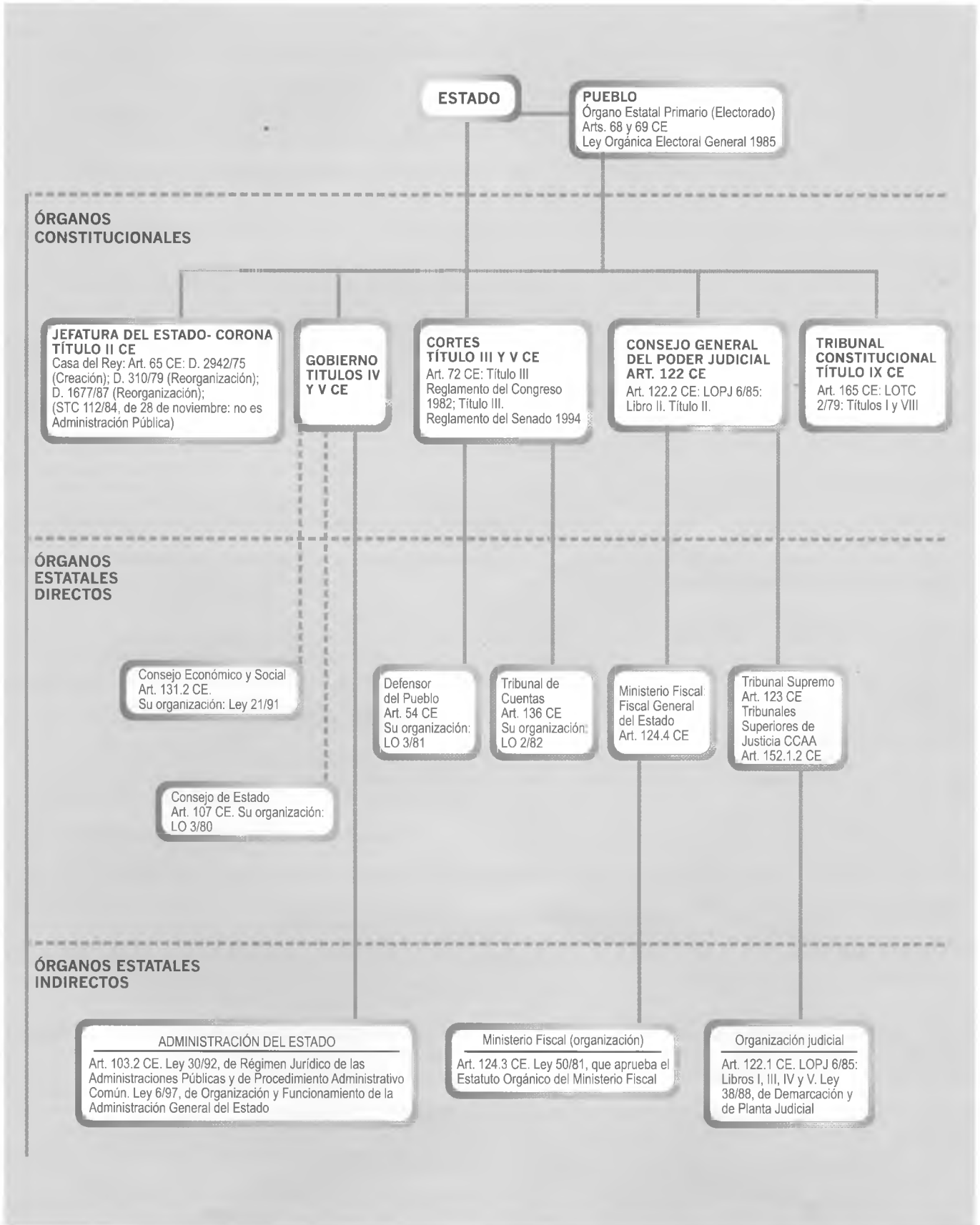
Lo que me gustaría destacar es que, más allá de los concretos contenidos competenciales, el pacto local debería ser también un instrumento para modificar la cultura político administrativo local, reforzando los valores añadidos de la eficacia, eficiencia, legitimación, transparencia, responsabilidad y participación democráticas, así como para mejora de la gestión y de las políticas públicas locales.

No obstante, el pacto no puede realizarse sólo por la vía de la reivindicación, sino desde las ideas, la responsabilidad y la cooperación y teniendo presente que el pacto local no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para lograr, de un modo permanente, situar en su lugar el nivel local. Además es preciso recalcar que el pacto local debe tener una dimensión servicial, es decir, debe estar dirigido a una mayor proximidad y mejor gobernabilidad a favor de los ciudadanos.

### Esquema General de los Poderes Públicos, según la Constitución Española



# Desarrollo Organizativo de las Instituciones Centrales del Estado Español



Los datos e imágenes proceden del libro dirigido por el Prof. A. Gallego Anabitarte: *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización. Lecciones de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*.

## ADENDA BIBLIOGRÁFICA

### I. INTRODUCCIÓN:

- ALBA, C. R. y VANACLOCHA, F. J. (1997): *El Sistema Político Local: Un Nuevo Escenario de Gobierno*. Universidad Carlos III, BOE, Madrid.
- ARENILLA SÁEZ, Manuel y CANALES ALIENDE, J. M. (1999): *Gobierno y Pacto Local*. Ministerio de Administraciones Públicas, BOE, Madrid.
- CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio (Dir.) (2000): *El Pacto Local de 1999: Medidas para el desarrollo del gobierno local*. Comares, Granada.
- CANALES ALIENDE, José Manuel (1997): Una Aproximación a la Filosofía del Pacto Local; en *Actualidad Administrativa*, núm. 25.
- NIETO-GUERRERO LOZANO, Ana María (2001): *Los Entes Locales Municipales. Entre la Política y la Administración*. INAP, Madrid.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (1993): La Carta Europea de la Autonomía Local y el Ordenamiento Local Español; en *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, núm. 259.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (1996): Administración Única y Pacto Local; en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 271-272.
- (2000): El Fortalecimiento del poder local; en *Actualidad Administrativa*, núm. 3.
- VANDELLI, Luciano (1992): *El Poder Local. Su Origen en la Francia Revolucionaria y su Futuro en la Europa de las Regiones*. Madrid.

### II. EL ESPACIO DE LA PARTICIPACIÓN:

- ALBERICH, Tomás (1999): Gestión Pública, Participación Ciudadana y Desarrollo Local: Propuestas para una Gestión Participativa y Eficiente de lo Público; en *Política y Sociedad*, núm. 31.
- BORJA, Jordi (1987): *Descentralización y Participación Ciudadana*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- PRATS I CATALA, Joan (1983): La Participación y Descentralización en el marco de la nueva Ley de Régimen Local; en *Documentación Administrativa*, núm. 199.
- RODRÍGUEZ-ARANAMUÑOZ, Jaime (2000): Espacio Local, Pacto Local; en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 16.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1992): El Sistema Político Local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana; en *Informe sobre el Gobierno Local*. MAP, Madrid.
- VVAA. (1987): *Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*. Barcelona.

### III. SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES:

- BLANCO MARTÍNEZ, A. (1992): *La Calidad de los Servicios Públicos Locales*. Granada, C.E.M. y Cooperación Interprovincial.
- SOSA WAGNER, Francisco (1992): El Régimen Local tras la Promulgación de la Ley Orgánica de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas; en *Documentación Administrativa*, núm. 232-233.
- TORNOS MAS, Joaquín (1990): (Competencias Municipales para la ordenación y gestión de servicios públicos; en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 245.

### IV. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y SU APLICACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel (1999): *El Principio de Subsidiariedad y la Administración Local*. Marcial Pons, Madrid.
- FONT I LLOVET, T. (1995): El Gobierno Local, entre el Estado Autonómico y la Unión Europea: Hacia el Pacto Local; en *Autonomías*, Nº 20-----
- (1998): El Principio de Subsidiariedad y el Impulso Europeo de la Autonomía Local; en *La Posición Institucional de la Administración Local ante el siglo XXI*. Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (1993): Las Autonomías en España: El Modelo de Administración Única; en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36.
- (1997): *La Teoría de la Administración única*; en *Revista General de Derecho*, núm. 631.
- MODERNE, Franck (2001): Existe il Principe de Subsidiarte Fonctionelle?; en *Revue Francais de Droit Administratif*, núm. 3.

### V. CUESTIONES COMPETENCIALES:

- ARROYO YANES, Luis Miguel (1998): La Construcción de la Unión Europea y las Competencias de las Entidades Locales; en *Revista de Estudios Locales* Mes de julio.
- FERNÁNDEZ FIGUEROA GUERRERO, Francisco (1996): Las Competencias Locales; en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 271-272.
- FONT I LLOVET, Tomás (1992): Las Competencias Locales; en *Informe sobre el Gobierno Local*. Madrid.
- (1985): El Referéndum Local en España; en *Autonomías*, 2/3.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (1993): Administración Única, Constitución y Experiencias Comparadas. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela

### VI. DESCENTRALIZACIÓN Y PODERES LOCALES:

- GALLEGO ANABITARTE A. (2001): *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*; en *Lecciones de Derecho Administrativo I*. Marcial Pons, Madrid.
- LÓPEZ MENUDO, Francisco (1995): Mancomunidades y otras figuras asociativas para servicios y actividades económicas; en *Administración Local*, CGPJ, Madrid.
- LÓPEZ MUÑIZ, José Luis (1992): *Descentralización y Administración Local*. Valladolíd.
- MEILÁN GIL, J. Luis (1989): Autonomías y Descentralización Local; *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 243.
- MORELL OCAÑA, Luis (1987) Las Entidades Locales, elementos Integrantes de la Organización Territorial del Estado y de las Comunidades Autónomas; en *Revista de Española de Derecho Administrativo*, núm. 55.
- (1993): El Régimen Local en la estructura del Estado Autonómico; en *Documentación Administrativa*, núm. 232-233.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (1996): Administración única: Descentralización y Eficacia; en *Jornadas sobre el Futuro del Estado Autonómico*. Fundación Calxa Galicia, Santiago de Compostela.
- VV.AA. (1999): El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local. INAP, Madrid.