

VEINTE AÑOS DE AUTONOMIAS TERRITORIALES

Tomás Font i Llovet
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona

Muchas gracias Excelentísimo Señor Presidente del Parlamento de La Rioja, autoridades, amigos y amigas estudiantes, señoras y señores, muchas gracias por el honor de invitarme a participar en estas jornadas de reflexión. Quiero señalar, en primer lugar, que no es un esfuerzo sino que es un honor, efectivamente, estar aquí con todos ustedes para compartir estas inquietudes sobre cuál es el estado de la cuestión y cuáles son las perspectivas de desarrollo futuro de este pilar básico de nuestro sistema político, que es efectivamente, el sistema de gobierno local.

Me parece muy acertado el planteamiento efectuado por las instituciones que organizan estas jornadas de vincular los veinte años de autonomías, entendiendo los veinte años de desarrollo constitucional, también con los veinte años de sistema democrático local, es decir, veinte años de las primeras elecciones municipales que tuvieron lugar en 1979.

Me parece acertado porque se subraya así que la estructura política del Estado, la estructura política de nuestras instituciones, no es únicamente una expresión, no encuentra sólo su expresión en los niveles dotados de potestades legislativas -el Estado y las Comunidades Autónomas-, sino que también, los niveles locales, los Ayuntamientos, básicamente, son elementos de la organización política del Estado. No sólo son Administraciones locales sino una estructura del funcionamiento institucional completo.

Hace veinte años, en el momento de la articulación constitucional, recordemos que se establecía ya la propia definición de lo que eran los Ayuntamientos. Los Ayuntamientos son el instrumento

de gobierno y administración autónoma de los Municipios: gobierno y administración. El Ayuntamiento es una entidad con potestad, no sólo de simple gestión. Ya desde el momento constitucional así se define no sólo de simple gestión administrativa de prestar servicios, sino elementos para formular políticas de gobierno. Naturalmente en su nivel, pero políticas de gobierno dotadas de autonomía. Con autonomía garantizada en la propia Constitución.

Ese es el punto de partida que creo que justifica que analicemos hoy conjuntamente con la evolución del Estado de las autonomías en el sentido de Comunidades Autónomas, también la evolución. las perspectivas de la autonomía municipal o del sistema de gobierno municipal.

Me referiré, en este sentido, a, en primer lugar, una rápida exposición de cuál ha sido la evolución en estos veinte años del sistema de gobierno local, a grandes trazos, para pasar luego a analizar algunas insuficiencias, creo yo, que han caracterizado este sistema y ver cuáles serían los puntos de cambio, los puntos de desarrollo que se están ya vislumbrando y que pueden ofrecer unas perspectivas de desarrollo, de incremento de la posición de los entes locales en nuestro sistema.

Los Ayuntamientos llevan la iniciativa de articulación democrática en nuestro sistema constitucional. Son las primeras instituciones que después de la transición o en la propia transición política y en forma paralela a la Constitución o a la elaboración de la Constitución y a la elaboración o implantación de las primeras pre-autonomías, ese primer momento, se establece ya, se adopta la primera Ley de Elecciones Locales y tienen lugar esas elecciones en el año 1979, como decía.

Esto significa un motor de cambio, de cambio político, de forma, diríamos, jugando sin red, haciendo equilibrio sin red porque el Ordenamiento jurídico, las normas, las leyes reguladoras del régimen local no habían sido todavía modificadas en su sustancia. En los años de la transición se tiene que inventar la clase política local, democrática, su propio sistema de funcionamiento; se tiene que inventar sus propios mecanismos de ganar espacio para la satisfacción de las necesidades ciudadanas contando todavía con leyes viejas, contando con Administración estatal sobre los viejos esquemas, con los Gobiernos Civiles, con una serie de relaciones que no habían sido modificadas.

¿Por qué sucede esto? Porque en aquel momento de elaboración de la Constitución la preocupación fundamental en cuanto a la estructura política del Estado es, efectivamente, la construcción de las autonomías en el sentido de la satisfacción de las aspiraciones de las nacionalidades y regiones para organizarse en Comunidades Autónomas. Éste es el tema prioritario políticamente. Éste es el tema prioritario políticamente, y ello hace que todo el esfuerzo del consenso constitucional alcanzado se proyecte luego en la aprobación de los nuevos Estatutos y luego, como ha señalado el profesor Tornos, en los pactos autonómicos que extienden todo el sistema autonómico a la generalidad del Estado. Esa es la preocupación, es la demanda política más compleja; desestructurar, desmontar la organización central y dar lugar a las Comunidades Autónomas y por tanto la reforma del sistema local, la reforma de la legislación local, el reconocimiento de los mecanismos efectivos de garantía de la autonomía quedan políticamente en un segundo nivel. Las fuerzas políticas avanzan, digámoslo así, por su propia fuerza, por su propio peso, sin la ayuda de un cambio institucional, un cambio normativo. También es verdad y ello ha de recordarse, que en esas primeras elecciones municipales que tienen lugar en 1979 se produce una victoria generalizada en las grandes ciudades de las fuerzas de izquierda frente a la mayoría parlamentaria en el Congreso y el Senado de UCD, que no favorece, tampoco, un entendimiento fácil para desarrollar la normativa de régimen local. Hay por tanto una cierta pasividad del Gobierno Central en cuanto a esas necesidades.

Esa ha sido quizá la causa de origen de un cierto retraso en el desarrollo del sistema de gobierno local en cuanto a su formación normativa, frente al desarrollo de las Comunidades Autónomas. Por tanto, en los primeros años de esos veinte años que estamos conmemorando, y en los primeros años, prácticamente los seis primeros años hasta 1985, la evolución, la ruptura de los viejos esquemas derivados del Estado funcionalista, el franquismo, en cuanto a la posición de los Ayuntamientos se produce no por vía normativa sino por otras vías. Sobre todo por dos frentes, frentes de elaboración jurídica: una elaboración jurisprudencial del propio Tribunal Constitucional y una elaboración dogmática. Fíjense bien, la segunda sentencia que dicta el Tribunal Constitucional del año 1981 es referida a las leyes de régimen local del franquismo. El primer tema de fondo, en cuanto a sentencia de inconstitucionalidad, que debe resolver el Tribunal Constitucional es enfrentarse con toda la vieja legislación del franquismo que estaba todavía vigente y que se consideró que era contraria a la autonomía local garantizada por la

Constitución. Es el primer reto que tiene. El Tribunal Constitucional, en 1981 sin otros parámetros, sin otras fundamentaciones que su propia elaboración doctrinal, debe establecer en qué consiste la autonomía constitucionalmente garantizada a los Ayuntamientos o a las Diputaciones, en qué consiste y cuáles son los límites que el legislador debe respetar para no infringir esa autonomía.

Por tanto elaboración jurisprudencial, un poco, por tanto, creadora, creativa, en este sentido y al mismo tiempo elaboración doctrinal. Elaboración doctrinal en esos primeros años de estudiosos que deben beber de otros sistemas; de los sistemas alemanes, los sistemas franceses, los sistemas italianos, la propia experiencia histórica española, e intentar incorporar a nuestro orden jurídico la propia institución de la autonomía local. Quiero recordar aquí como el profesor Fanlo, precisamente, fue uno de los más relevantes autores que en aquellos momentos aportaron una doctrina para comprender cuál era la fundamentación constitucional de la autonomía local.

No es hasta 1985 cuando se aprueba la Ley de Bases de Régimen Local. La primera intervención general de carácter estable, de carácter sistemático, comprensivo, que el Estado lleva a cabo para disponer de sus puntos estructurales, de los elementos fundamentales del sistema de gobierno local: ayuntamientos y diputaciones, básicamente. Fíjense que en 1985 el sistema autonómico había conseguido la aprobación de todos los Estatutos de Autonomía, ya estaban todas las instituciones autonómicas en marcha, se habían efectuado todas las elecciones autonómicas y por tanto podía considerarse que la prioridad política de introducir en la nueva instancia territorial, las Comunidades Autónomas en nuestro sistema, estaba ya cumplida en cuanto a su primer paso. Solucionado este primer paso se aborda la legislación de base, básica de régimen local.

Junto a esta característica de un cierto retraso en el establecimiento de las bases de nuestro régimen local, yo diría que también pesa en la elaboración doctrinal de aquellos momentos, y que influirá en el futuro, las circunstancias concretas que obligaron al Tribunal Constitucional a pronunciarse sobre determinadas cuestiones que afectaban a la autonomía local. El Tribunal actuaba a remolque de los recursos que se le planteaban y tuvo que pronunciarse, pues, sobre las leyes franquistas que en nada encajaban, en buena parte, con los nuevos esquemas constitucionales o tuvo que pronunciarse también en el año ochenta y uno, varios meses después de su primer pronunciamiento, sobre una legislación catalana que de manera

inmediata había procedido a la práctica transformación o supresión de la Diputaciones Provinciales. En esa segunda sentencia del año ochenta y uno, pues, también se establecía toda una elaboración doctrinal del Tribunal forzada por una primera intervención del legislador que seguramente hoy en día esa misma intervención habría provocado unos pronunciamientos distintos. El Tribunal actuaba, un poco, sobre las cuestiones que se le planteaban.

Mientras se produce esta elaboración jurisprudencial, dogmática y la importante modificación legislativa que se produce en 1985, los entes locales, no obstante, los ayuntamientos, estaban ya actuando de forma pionera en la creación de muchos servicios públicos y en la organización de actividades de prestación a los ciudadanos en iniciativas de carácter novedoso en materias sociales, urbanísticas, etcétera, y por tanto puede decirse que no se paró la vida local por el hecho de tener que repensar el Estado en términos de autonomía política de las Comunidades Autónomas sino que por debajo de las mismas hubo siempre esa actividad constante diaria de nuestros Ayuntamientos y de nuestras Diputaciones. No obstante se establece ya la Legislación Básica de Régimen Local. Podemos a partir de ahí señalar cuáles son las características que en nuestro sistema actual definen básicamente al gobierno local, al sistema de la autonomía local y cuáles serían, aquellos puntos que, en mi opinión, requieren una reforma o requieren unos mayores desarrollos.

En primer lugar, la protección de la autonomía local se articula a través de lo que se ha denominado la garantía institucional de la autonomía local. ¿Qué significa esto? Pues muy escuetamente, significa que la Constitución, ella misma, no contiene una enumeración de competencias específicas que correspondan a los Ayuntamientos. Sí se establece esa lista para las Comunidades Autónomas. Y por ello se puede decir que hay un sistema autonómico constitucionalizado ya definitivamente porque está el listado en la Constitución. Pero no sucede lo mismo con los entes locales y por tanto es la ley, el legislador el que debe definir cuál es el contenido competencial de los entes locales. Entonces se plantea el problema de decir y ¿cuál será el límite? ¿Pueden las leyes ordinarias dar más o menos competencias o negar todo tipo de competencias a los entes locales? Pues bien, para fijar un límite de aquello que no puede hacer el legislador, el Tribunal Constitucional, abrigado por la doctrina, introdujo esa idea de que la Constitución garantiza la institución de la autonomía local y el que existan unos Ayuntamientos,

unos entes de los cuales se les pueda predicar unas características que los hagan aparecer, a la vista de la sociedad como dotados de autonomía. Poca garantía es la que nos ofrece esa figura que depende de una apreciación de lo que pueda considerarse, por los elementos sociales, de qué es un ente autónomo que puede ejercer sus funciones para satisfacer sus intereses. Y por tanto esa figura de la garantía institucional ha servido de poco para dotar de contenido positivo lo que pueden hacer los entes locales; lo que les corresponde, aquellas competencias a las que tienen derecho. Ha servido de poco porque se considera más como un elemento defensivo -lo que no puede hacer la ley, lo que la ley no puede negar a los Ayuntamientos-, que no un instrumento positivo -lo que la ley debe dar y reconocer a los Ayuntamientos-. Este ha sido un condicionamiento. Luego veremos como puede en cierto sentido obviarse esta deficiencia, pero este ha sido un posicionamiento que ha condicionado mucho la evolución posterior. El Tribunal Constitucional ha ido apreciando en varias ocasiones leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas para ver si rompían con la imagen que existe en la sociedad de lo que sea una institución autónoma. Y bien, esa apreciación ha sido muy difícil de realizar por no haber un parámetro más concreto, más específico. De manera que en muchas ocasiones ha sido inútil el recurso de poder llegar al Tribunal Constitucional porque no se ha podido verificar la lesión de la autonomía local por una ley que no reconocía determinadas competencias o que establecía determinados sistemas de tutela sobre los entes locales.

Segunda característica, junto a la anterior, que define la posición de los Ayuntamientos y de nuestro sistema de gobierno local en el ámbito autonómico es lo que se ha llamado el carácter bifronte de los entes locales o del régimen local, es decir, la doble dependencia de los entes locales: por una parte del Estado y por otra parte de la Comunidad Autónoma a la que pertenecen. Se ha entendido, así lo ha dicho el propio Tribunal Constitucional, que las Comunidades Autónomas no monopolizan, no interiorizan dentro suyo de forma completa al sistema de gobierno local. El sistema de las autonomías municipales, dice, forma parte del sistema de organización territorial del Estado en su conjunto, y por tanto no puede entenderse que sólo son un elemento interior de la Comunidad Autónoma sino que al mismo tiempo dependen, están sujetos, los entes locales, a una intervención normativa, legislativa y administrativa del Estado. Esta situación se fundamenta, entre otras cuestiones, en la posición que tiene el Estado, en la competencia que tiene el Estado para

establecer las normas básicas sobre el régimen de todas las Administraciones Públicas. Parece que ahí se entiende que también puede establecer normas básicas sobre los entes locales; de ahí la Ley de Bases de 1985. Pero además, al regular esos elementos básicos, el Estado puede decidir que él, la Administración estatal, tenga ciertos poderes atribuidos de intervención sobre los entes locales, incluso la potestad de darles mayores o menores competencias. No es sólo una cuestión de las Comunidades Autónomas regular sus entes locales sino que también el Estado puede intervenir de forma directa. Esta situación del carácter bifronte, de la doble dependencia tiene algunas consecuencias perversas, llamémosle así, no queridas pero en cierto sentido permitidas por el sistema. Consecuencias ¿en qué sentido? En que por un lado quita responsabilidad a las Comunidades Autónomas de poder decidir libremente sobre sus propios entes locales, sobre las relaciones, las competencias, la financiación, los sistemas de controles, los sistemas de régimen jurídico, etcétera. Las Comunidades Autónomas se encuentran en una posición atada en parte, atada de manos en parte para decidir cuál es la posición, su propia posición en relación con su interior, con su organización local.

Y al mismo tiempo, este carácter bifronte ha facilitado que en muchas ocasiones los entes locales hayan buscado, llamémosle así, puentear a las Comunidades Autónomas y encontrar el apoyo de la Administración estatal para defender sus posiciones frente a la Comunidad Autónoma. Fíjense bien, el crecimiento, la implantación del sistema autonómico se ha hecho en buena parte a costa de la Administración estatal; descentralizando funcionarios, elementos organizativos, fondos de la Administración estatal. Pero también en buena parte se ha hecho a base y a costa de sustraer competencias, de no otorgar competencias a los entes locales, de establecer mecanismos de intervención y control sobre los entes locales. ¿Por qué? Porque es el elemento más débil. El elemento más débil del juego a tres en este caso. Emerge la Comunidad Autónoma y se apoya -debilitando- en los entes locales. Y por tanto éstos, en muchas ocasiones, han aprovechado que el Estado también tiene competencias en materia local para puentear la Comunidad Autónoma y jugar una especie de pinza y obtener protección de sus posiciones frente a las propias autonomías. También esta cuestión, como veremos, debe poder ser objeto de una cierta revisión o reforma.

Finalmente, una última característica que quiero señalar; hay otras muchas pero me detengo ahora en esta. Una última caracterís-

tica es el radical uniformismo que todavía existe en nuestra legislación local, tanto en la estatal como la propia de las Comunidades Autónomas en relación con las Administraciones locales. Pensemos que el sistema de Ayuntamientos de España es absolutamente heterogéneo, que existe una situación diversísima de capacidad, de dimensión, de población, de extensión, de estructura social, económica, de nivel de renta de los distintos Municipios. Todas esas características apenas son tomadas en cuenta, sí algunas pero pocas, para establecer el régimen de los entes locales, para dotarles de competencias. Por norma general las leyes, las normas que regulan la sanidad, la educación, el urbanismo, el medio ambiente, etcétera, por regla general, contemplan a los municipios como patrón, como un elemento homogéneo, como si todos fueran iguales, y por tanto, repito, salvadas algunas excepciones, los tratan de forma igualitaria sin tener en cuenta que algunos de ellos tienen unas capacidades técnicas, económicas, profesionales, etcétera, a muchos otros, que por tanto pueden ejercer muchas más competencias y con mucha mayor garantía de eficiencia y eficacia que otros pequeños Municipios. Este uniformismo ha justificado en muchas ocasiones o esta situación de heterogeneidad que no ha sido debidamente tratada y ha sido excesivamente tratada con uniformismo ha justificado, precisamente, las posturas menos favorables a aumentar las competencias o los servicios que deben prestar los municipios. ¿Cómo les vamos a dar las competencias en materia de educación o en materia de juventud o en materia de servicios sociales si se trata de Ayuntamientos de trescientos habitantes o de doscientos habitantes que no las pueden ejercer? Junto a éstos habrá una capital de cien mil habitantes o un Centro comarcal de cincuenta mil o habrá un Área metropolitana o un Municipio metropolitano de tres millones de habitantes que requieren un tratamiento especial. Y ese ha sido uno de los grandes déficits hasta hace poco de nuestro sistema local. El tratar por igual a todos a hecho retirar de la primera fila muchas actuaciones que hubieran podido ser favorables, al menos para aquellos Municipios que estaban en condiciones de ejercer mayores competencias.

Bien, frente a estas características yo creo que estamos en condiciones, después de veinte años de desarrollo del gobierno local, de veinte años de una cierta descentralización, pero poca de los entes locales, de ver cómo podemos superar esos déficits, cómo podemos modernizar la relación del sistema de gobierno local con el sistema autonómico y con la estructura general del Estado.

En cuanto a la propia consideración de lo que es la autonomía local, en qué consiste la autonomía local, yo creo que en los últimos años podemos ya contar con nuevas aportaciones: principios, criterios interpretativos que pueden completar, dotar de mayor contenido a esta garantía institucional que, decíamos, nos deja insatisfechos porque no nos permite contrastar cuándo una actuación pública lesiona o no la autonomía local, si se trata de una intervención legislativa porque no nos da criterios concretos. Esos nuevos criterios, nuevos principios, creo que pueden venir, en buena parte, influenciados por la incorporación a nuestro sistema jurídico de principios de origen europeo. Yo creo que la incorporación de España a las Comunidades Europeas pero también al margen de ella, determinadas intervenciones del Consejo de Europa han facilitado que contemos con nuevos instrumentos de interpretación de la posición de los entes locales.

Me refiero, concretamente en primer lugar, a la incorporación del principio de subsidiariedad en la interpretación de cuáles son las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas con los entes locales. Principio de subsidiariedad que, como sabéis, se encuentra en el Tratado de la Unión, en su artículo tres, pero que tiene manifestaciones específicas también en otro texto importante, en otro texto específico, que tiene gran influencia en el ámbito local que es la Carta Europea de la Autonomía Local. La Carta Europea de la Autonomía Local es un tratado, es un convenio internacional impulsado por el Consejo de Europa, suscrito y ratificado por España y ha entrado en vigor a partir de 1989, hace ya diez años, en nuestro ordenamiento. Esta Carta Europea de Autonomía Local contiene algunas reglas que, pueden ayudar a interpretar nuestro propio sistema de autonomía local. Y concretamente, en su artículo tres, se nos dice, y es de aplicación en España, que el ejercicio de las competencias públicas debe de modo general incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. Regla general: las competencias públicas de intervención, de ejercicio de poder público en definitiva, la regla es que deben corresponder preferentemente a las autoridades más próximas a los ciudadanos; a los Ayuntamientos. Esa es la regla general. Naturalmente, no es una regla universal y tiene su concreción en la siguiente precisión: la atribución de una competencia a otra autoridad distinta, naturalmente, de la más próxima, del Ayuntamiento, debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o de las necesidades de eficacia o de economía. Es decir, el legislador estatal o autonómico, cuando legisle en materia de servicios públicos, en materia de atención a los ciu-

dadanos, en materia de prestación de actividades, debe pensar: la competencia es para los Ayuntamientos. Y sólo teniendo en cuenta, y debe justificarlo, que tienen esas actividades una dimensión, una afectación en cuanto a eficacia en la prestación, o su realización o una amplitud por la dimensión territorial de la actuación, sólo en esos justificados se podrá atribuir esa competencia a una autoridad distinta, a la propia Comunidad Autónoma. Es un principio, llamémosle así, potente, en el sentido que obliga, bien aplicado, bien interpretado, a que el legislador, y sobre todo pienso yo, en el legislador autonómico, en el de las Comunidades Autónomas que es quien tiene mayor proximidad con los entes locales, obliga a pensar en qué necesidades nos es posible satisfacer a nivel local. Esa es la regla. Primero todo incumbe a los Ayuntamientos y luego debe hacerse este planteamiento: ahora bien, esa actuación medioambiental, esa actuación en materia de aprobación de planes urbanísticos, esa competencia en materia de organización sanitaria, por su dimensión, por su naturaleza por sus necesidades de economía, de eficacia, no puede ser satisfecha por los Ayuntamientos y entonces se justifica que se atribuya a otra Administración.

Yo creo que el Tribunal Constitucional, cuando le corresponda analizar una ley que otorga o no, que no da competencias a los Ayuntamientos, podrá aplicar ese principio; podrá exigir que el legislador haya ponderado esa necesidad de atribuir la competencia a otro ente superior, la propia Comunidad Autónoma, por las exigencias previstas en la propia Carta Europea.

Otro principio que deriva también de la normativa europea, sería el principio de proporcionalidad en las intervenciones de los entes superiores. Es decir, cuando se prevé que una Administración como el Estado o la Comunidad Autónoma tenga ciertos poderes de intervención, de supervisión, de autorización, de informe sobre actuaciones locales de los ayuntamientos, deberá justificarse que esa intervención sea la proporcionada y sólo la necesaria para garantizar los intereses superiores. No será válida cualquier intervención por el hecho de que la Comunidad Autónoma tenga competencias en aquella materia para atribuirse a sí misma poderes de expedición, de control, de autorización. Deberá justificar que son sólo los necesarios para satisfacer el interés superior, autonómico respecto de una actuación del Municipio que se sujeta a una intervención o control superior.

Hay también otros principios que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ya está asumiendo y que creo que vale la pena tener en cuenta, por ejemplo, el principio de primacía de la voluntad municipal frente a otras Administraciones públicas. Principio de primacía que vendría a ser, y así lo ha dicho el Tribunal Supremo, en supuestos de concurrencia de competencias, es decir, una materia en que tanto el Ayuntamiento como la Comunidad Autónoma tienen competencias, si hay discrepancia de criterios, prevalece el criterio municipal. Sería una suerte de cláusula de prevalencia como la del artículo 149.3 de la Constitución, de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas pero aplicado al ámbito de las relaciones Municipios-Administraciones autonómicas en supuestos de concurrencia de competencias. Es decir, si hay sobre una determinada actuación intervención local y autonómica, cada una en su parte, cuando esas intervenciones no coincidan, haya discrepancia, deberá prevalecer, dice, por primacía de la voluntad local la posición del ente local.

Estos son algunos de los principios que pueden ayudar a dotar de contenido efectivo la idea de autonomía local. No sólo la garantía de la institución en abstracto, sino aplicando e interpretando caso por caso las leyes que afecten a las actuaciones de las Corporaciones locales.

La segunda característica que creo debe poder desarrollarse algo más es el bifrontalismo a que he hecho referencia antes y creo que debe ser parcialmente rota esa situación de doble dependencia de los Ayuntamientos respecto de dos Administraciones -Estado y Comunidades Autónomas- y potenciar, en cambio, su interiorización hacia sus propias Comunidades Autónomas. Se trata de aplicar en nuestro sistema una de las características de los sistemas federales. Una de las características que hecha la salvedad que hacía el profesor Tornos antes, cuando se habla de federalismo hacemos abstracción de nominalismos, pero una característica bastante común a los sistemas federales es que los asuntos locales, la regulación, las relaciones de los asuntos locales corresponde a los Estados miembros de la Federación; no a la Federación. Para entendernos, es un asunto interno de la Comunidad Autónoma o del Landër alemán, o del Estado miembro o de la Provincia autónoma, etcétera, en los diversos sistemas. Es una cuestión interna y por tanto la Comunidad Autónoma debe llegar a poder disponer de la propia estructura territorial interna.

Se ha señalado que es incluso posible entender que la organi-

zación territorial municipal es una cuestión que formaría parte de la organización propia de la Comunidad Autónoma. Las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva sobre su propia organización. Hay quien ha interpretado, pues bien, en esa organización se incluye también la organización territorial que afecta, por tanto a las Corporaciones locales. Yo creo que ésta es una interpretación extrema pero que hacia ella puede tenderse entendiendo que las Comunidades Autónomas disponen de una amplia, amplísima capacidad de reorganización de los entes locales de su territorio. Sobre todo, y eso sí que es discutible, en cuanto a la reorganización territorial, es decir, la incorporación, unificación de Municipios fragmentados, la creación de estructuras superiores al Municipio para apoyar a los Municipios débiles, la creación de Comarcas o de otras entidades allí donde sea posible o sea previsto en los Estatutos o aún sin que esté previsto en los Estatutos para servir de sostén a los Municipios con menores capacidades. Esta sí que es una responsabilidad de las Comunidades Autónomas. En este sentido la interiorización, la mayor preferencia de relación entre los Ayuntamientos y su propia Comunidad Autónoma puede encontrar un cauce adecuado, es decir, que la Comunidad Autónoma defina cuál es el modelo de organización territorial que quiere para su interior; qué tipo de Municipios quiere, los quiere débiles o fuertes; los quiere homogéneos o los quiere desarticulados; los quiere bien financiados o los quiere pobres. Esa es una decisión que corresponde a la Comunidad Autónoma. Es la responsabilidad que debe poder realizar. Y ello permite también y facilitará esa tendencia hacia la interiorización o mayor relación de lo local y lo autonómico, ello facilitará también la ruptura de aquella uniformidad, de aquel excesivo uniformismo a que hacía referencia antes, porque, precisamente las Comunidades Autónomas estarán en mayores condiciones de: primero, regular sólo para sus entes locales. No como el Estado, que por ahora debe tener en cuenta todos los Municipios del país y por lo tanto, establecer normas generales para todos como la Ley de Bases de Régimen Local o la Ley de Haciendas Locales.

Cada Comunidad Autónoma, primero, deberá pensar en su propia realidad territorial, y luego, en segundo lugar, podrá establecer con mayor conocimiento de causa sistemas distintos para entes distintos; atribuir competencias distintas a Municipios distintos; al que tiene capacidad y al que no tiene. Y finalmente ese tratamiento diferenciado que creo es una de las claves para avanzar en la autonomía local, podrá acompañarse del fomento de los entes de apoyo, de las Mancomunidades, o de las demás organizaciones, los

consorcios, etcétera, que puedan apoyar a aquellos elementos, a aquellos Municipios que no dispongan de los medios, de las capacidades necesarias para hacer frente a las mayores competencias que se necesitan.

Por todo esto, por tanto, es posible avanzar con estos principios en una profundización de la autonomía local. ¿Se ha hecho algo en este sentido a parte de esos principios o de esa aplicación jurisprudencial de algunos principios?

Ha habido una actuación reciente que ha tenido un cierto eco que es el llamado Pacto Local. Pacto Local que ha significado un primer paso en el acuerdo, que al final no ha sido a satisfacción de todos, para romper en algún sentido esa, llamémosle situación estable, situación parada, de poco avance del sistema local.

El Pacto Local, por ahora, se ha traducido en una legislación reciente, de mayo de este año 99, que básicamente ha afrontado aquellas cuestiones sobre régimen local que podía afrontar el Estado. Aquellas, yo diría, pocas cuestiones que podía afrontar el Estado. Básicamente una reforma de la legislación electoral para establecer los mecanismos de relación política entre el Alcalde y los Ayuntamientos, el Pleno del Ayuntamiento. El tema de la cuestión de confianza que puede equilibrar las posibilidades de moción de censura frente a los Alcaldes.

Ha modificado la Ley de Bases de Régimen Local, que es donde le corresponde al Estado en los aspectos, sobre todo, que significan dotar de mayores competencias a los Alcaldes y en atribuir mayores competencias de gestión, de dirección, de ejecución de la política municipal y atribuir al Pleno aquellas funciones de orientación y control del ejecutivo municipal. Es discutible, puede pensarse si eso es un elemento básico que debe servir para todos los Municipios de España o cada Comunidad Autónoma debiera poder decidir cómo quiere sus Ayuntamientos y cómo quiere a sus Alcaldes. Es un tema, por tanto, a discutir.

Y luego la legislación estatal en este Pacto Local ha introducido una figura nueva modificando la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y permitiendo que los entes locales, los Ayuntamientos puedan acudir directamente al Tribunal Constitucional para impugnar aquellas leyes del Estado o de la Comunidad Autónoma que lesionen su autonomía. Este era un mecanismo que faltaba, era

un déficit del sistema de la garantía de la autonomía local porque no había acción. Los Ayuntamientos según la Ley del Tribunal Constitucional no podían, no estaban legitimados para impugnar leyes. Ahora sí lo están, a través de un mecanismo complejo, se debe sumar un número de Ayuntamientos que signifiquen un número de habitantes, con un dictamen previo del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, etcétera, pero al menos se ha conseguido que tengan la posibilidad de reaccionar frente a aquellas leyes que vulneren su autonomía local. Eso es lo que ha podido hacer el Estado con este Pacto Local; ahora queda la segunda parte: que no se han atribuido mayores competencias a los Ayuntamientos. ¿Por qué? Porque básicamente no corresponde ya al Estado atribuir competencias a los Ayuntamientos. Corresponde a cada una de las Comunidades Autónomas. Y por tanto la dinámica que debe abrirse es trasladar a los ámbitos autonómicos, a cada Comunidad Autónoma esa filosofía, ese *leit motiv* del Pacto Local, es decir, vamos a trasladar al interior, como yo pretendía al hablar de interiorización, dentro de cada Comunidad Autónoma, en el sistema político de cada Comunidad Autónoma, el debate de qué entes locales se quieren, qué competencias hay que atribuirles. Eso es lo que no puede hacer el Estado porque ya no tiene la posibilidad de definir cuál es la posición de los Ayuntamientos.

Yo creo que este punto final, esta llamada al desarrollo del Pacto Local por parte de las Comunidades Autónomas. Abre un reto al desarrollo del gobierno local, pero es un reto que se ajusta a los planteamientos propios de nuestro Estado Autonómico. Se ajusta a los planteamientos de que sea precisamente a los veinte años de la implantación del sistema de autonomías territoriales, cuando esa cenicienta, como se ha dicho, que ha sido la Administración local en nuestro sistema de organización territorial se convierta, de cenicienta en una bella durmiente que es despertada de su sopor por el príncipe que es la Comunidad Autónoma correspondiente que debe levantarla de su situación.

Yo creo que este es el reto que tenemos ante nosotros y me alegra poder manifestar esas opiniones, precisamente, en la sede de un Parlamento autonómico donde, seguramente, va a poder cristalizarse una o alguna de esas ideas que hoy hemos expuesto.