

## LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

ENRIQUE ORDUÑA REBOLLO\*

### SUMARIO

I. La organización territorial del Estado democrático en 1978. a) Municipios. b) Provincias. II. La organización municipal española. a) El proceso democratizador de las estructuras locales. b) Los primeros pasos del Municipio democrático español. c) El contenido local de los Estatutos de Autonomía. d) La Federación Española de Municipios y Provincias. III. La Legislación estatal de Administración Local. a) La Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985. IV. Las Haciendas locales. V. El Pacto Local. a) La segunda descentralización. b) La Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local. Apéndice. Bibliografía.

El veterano y prestigioso Instituto de Estudios Riojanos ha tenido la deferencia de invitarme a exponer estas reflexiones sobre la evolución de la Administración Local española cuando se cumple el primer cuarto de siglo de la promulgación de la Constitución de 1978.

Este trabajo, aunque oportuno, tiene antecedentes lejanos e inmediatos en otros realizados en el marco de las investigaciones sobre la organización territorial del Estado, iniciados precisamente hace veinticinco años, primero en el Instituto de Estudios de Administración Local, después en el Instituto Nacional de Administración Pública, o en diversas actividades de la OICI, asociación de municipios, que colabora en este encuentro.

No resulta, por tanto, novedosa la cuestión pues además de las aportaciones de otros autores, sin duda más precisas y elocuentes que las mías, gran parte de dichas investigaciones se han publicado, como pueden comprobar en la bibliografía que menciono al final de este trabajo.

### **I. La organización territorial del Estado democrático en 1978**

Como todos sabemos, el camino iniciado a fines de 1975 para la recuperación de las libertades públicas y la transformación del Estado centralista y unitario en un modelo descentralizado y autonómico, tuvo su meta tres años más tarde con la promulgación de la Constitución Española. El desarrollo de los principios que se refieren a la Organización Territorial del Estado, está contenido en el Título VIII de este mismo enunciado, e integrado por municipios, provincias y las Comunidades Autónomas que pudieran constituirse; instituciones a las que reconoce expresamente «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

---

\* Secretario General de la OICI (Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal).

### *a) Municipios*

La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios, reconoce su personalidad jurídica y los órganos de gobierno y administración formados por concejales y alcaldes, elegidos por sufragio universal libre, secreto y directo. Simultáneamente determinadas competencias referidas a la organización municipal que hasta entonces habían sido ejercidas por el Estado, de acuerdo con el artículo 148.1 2ª podían ser asumidas por las Comunidades Autónomas, concretamente «Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y en general las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local», preceptos que serían recogidos posteriormente en todos los Estatutos de Autonomía.

Este reconocimiento constitucional fija los principios generales que regulan la instancia municipal española, desarrollada posteriormente por la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que considera a los Municipios como «entidades básicas de la organización territorial del Estado» (Arts. 1 y 11), dotados de tres elementos imprescindibles para su existencia: el territorio, la población y la organización. El primer elemento está constituido por el término municipal, espacio físico en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias, mientras que la población la forman todos los residentes en el Municipio. Respecto a los elementos de organización, dedicaremos posteriormente un apartado a su análisis.

### *b) Provincias*

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1978 (En adelante CE) y la consolidación del Estado de las Autonomías, el modelo de división provincial vigente en España desde 1833, no se ha visto modificado en su estructura territorial, ya que los límites provinciales no han experimentado variación, y la provincia sigue siendo una circunscripción electoral. Respecto a las Comunidades Autónomas Uniprovinciales, se modificó su sistema de Gobierno incluyendo la organización, extinguiéndose las respectivas Diputaciones provinciales o Foral, en el caso de Navarra, que fueron sustituidas por el órgano de Gobierno correspondiente dotado de todas las características plenas de la Administración Autonómica.

Este fue el caso de Asturias, Baleares, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra, cuyos Estatutos de Autonomía o Amejoramiento del Fuero para la última, fueron aprobados entre 1981 y 1983 de acuerdo con las previsiones del artículo 143 de CE, por lo que se encuentran dotados de órganos legislativos, ejecutivos y un Tribunal Superior de Justicia. En virtud de los acuerdos que se plasmaron en sucesivas reformas de sus Estatutos, al igual que el resto de las Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos de Autonomía se tramitaron por la misma vía, las Comunidades Autónomas Uniprovinciales, disponen en la actualidad de los mismos niveles competenciales que las Comunidades pluriprovinciales. Para cerrar el proceso de la construcción del Estado de las Autonomías, Ceuta y Melilla, en 1995, transformaron su condición, convirtiéndose en Ciudades Autónomas, dotadas de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

El artículo 141.4 de CE reconoce la peculiaridad de los Archipiélagos de las

Islas Canarias y Baleares a los que garantiza su propia administración en forma de Cabildos o Concejos. En Canarias existen las dos provincias de Santa Cruz de Tenerife y las Palmas, regidas por sus respectivos Cabildos Insulares. En cuanto al resto de las Islas, también los Cabildos son el órgano de gobierno, administración y representación de cada una, rigiéndose por las normas previstas en la LRBRL sobre organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales. En el caso de Baleares, al convertirse en Comunidad Autónoma Uniprovincial, se ha creado en cada isla un Consell insular que constituye su órgano de gobierno y administración y representación a los que son de aplicación la normas de la LRBRL que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumiendo sus competencias y otras que pudieran corresponderlas de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. Para concluir con la nómina de regímenes especiales, recordar que los órganos forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía el País Vasco, aunque las disposiciones de la LRBRL les serán de aplicación con carácter supletorio.

## II. La Organización municipal española

El largo camino recorrido desde 1977, entró en una dinámica que permitía albergar fundadas esperanzas en el futuro democrático de los Municipios españoles, pues derogada la Ley 41/1975 de Bases del estatuto de Régimen Local, el 7 de octubre de 1978 (Ley 47/1978) y suprimido el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales el 1 de diciembre de 1978, se estaban dando los pasos preconstitucionales más importantes para el desmantelamiento del entramado legal del régimen municipal del autoritarismo (Orduña... Estudio... págs. XIX-XLV).

La Administración local española formada entonces por 8.040 municipios y 50 provincias, obtuvo con la Constitución Española de 1978 el objetivo por el que había pugnado el municipalismo español desde los orígenes del Estado Constitucional y que se plasmó en el reconocimiento y la garantía institucional de la autonomía de municipios y provincias (arts. 137, 140 y 141 de CE). Simultáneamente se reconocía la necesidad de una financiación adecuada que pudiese rescatar de la ruina económica permanente a los Ayuntamientos de España.

Al tratarse de un modelo territorial de niveles compartidos, CE reconoció a las CC.AA. las competencias en materia de Régimen local que pudieran asumir en sus Estatutos de Autonomía (art. 148.1.20), como la alteración de términos municipales, comprendidos en su territorio (Sosa... Creación... 142 págs. También Castela... El Término... 297 pág.), pero también «las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen local», de lo que se deducía que sólo determinadas materias de titularidad estatal podían ser transferidas a las CC.AA., concretamente aquellas que autorizase la legislación sobre Régimen Local, concepto que aparece por primera y única vez en la Constitución.

Tempranamente se había iniciado un proceso de transferencias de competencias a los Entes Preautonómicos en materia de régimen local, entre ellas, a la Generalidad de Cataluña por R.D. 2115/1978 de 26 de julio; al Consejo General del

País Vasco por R.D. 2488/1978 de 25 de agosto; a la Junta de Galicia por R.D.1014/1979; a la Diputación General de Aragón por R.D. 694/1979 de 13 de febrero; al Consejo General del País Valenciano por RD 695/1979 y a la Junta de Andalucía por R.D. 698/1979, ambos de 13 de febrero.

La autorización prevista en CE fue interpretada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el sentido de que las CC. AA. podían legislar en las materias locales de su competencia, aunque la legislación básica no se hubiese promulgado. En aplicación del principio constitucional, Cataluña fue la primera Comunidad Autónoma que legisló sobre Régimen Local, promulgando la Ley 6/1980 de 17 de diciembre, sobre Transferencia urgente y plena de la Diputaciones catalanas a la Generalidad, recurrida por el gobierno ante el Tribunal Constitucional, éste anuló la mayor parte de su articulado en la sentencia 32/1981, que recogía la doctrina alemana de la garantía institucional de las entidades locales, por lo que consideró inconstitucional el vaciamiento competencial de las Diputaciones por medio de una Ley autonómica. Posteriormente la Generalidad creó por el decreto 354/1983 las Comisiones de Coordinación con las Diputaciones catalanas.

También aquel año Andalucía aprobó su Ley de Organización Territorial, el País Vasco la Ley 27/1983 de relaciones entre las instituciones comunitarias de la Comunidad Autónoma y los Órganos forales de sus Territorios Históricos y Navarra aprobó la Ley Foral 31/1983 sobre constitución de los Concejos Abiertos y elección de las Juntas de Oncena, Quincena y Veintena, la Generalidad Valenciana promulgó su propia ley atribuyendo competencias de coordinación, dirección y control sobre las Diputaciones, con el propósito de organizar su espacio provincial, y que también sería objeto de recurso de inconstitucionalidad, fallado por la STC 27/1987 de 28 de febrero, que declaró nulas algunas disposiciones y reinterpretó otras. Finalmente Murcia, aunque no tenía competencias, excepto en las modificaciones de términos municipales, aprobó la Ley 7/1983, limitándose a establecer un régimen descentralizado de funciones autonómicas a favor de las entidades locales por la vía de delegación, convenios, etc. aunque sin mermar las competencias de dichas entidades (Orduña... La Administración... pág. 91).

Ello suponía una urgente y reconocida necesidad de elaborar por el Estado un nuevo texto de Régimen Local a partir del artículo 149.1.18ª que comprendiese las «bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas» que afectaría a la Administración local con carácter básico, pues a la legislación estatal de régimen local es a la que corresponde directamente el desarrollo de la garantía constitucional para el establecimiento de un régimen único para todo el territorio nacional, definido por Parejo como «el denominador común normativo (STC 1/1982 de 28 de enero) de la pieza organizativa local de la construcción territorial del Estado (Derecho... pág. 125).

#### *a) El proceso democratizador de las estructuras locales*

Aprobada la Constitución y definidos los principios de autonomía local, había llegado el fin del intervencionismo gubernamental, pues CE, además de garantizar la autonomía de Municipios y Provincias, hacía un reconocimiento de su persona-

lidad jurídica plena, alejando los riesgos intervencionistas o de control estatal y configurando el papel del Municipio en el Estado de las Autonomías como una pieza clave.

A principios de 1979 sólo quedaba convertir en realidad la existencia de Corporaciones democráticas y proceder a una convocatoria de elecciones municipales por sufragio universal, que respondiesen al espíritu animador de la Constitución que define a España como un Estado social y democrático de Derecho (Coscolluela... Muñoz Machado... Las Elecciones...1979)

Las elecciones locales se celebraron el 3 de abril de 1979, con el significado histórico de que no se habían realizado desde el 14 de abril de 1931, más de medio siglo de la historia de España, salpicada de conflictos, represiones y autoritarismos. Con la consulta popular se consiguió el gran triunfo de la democracia, aceptado por toda la ciudadanía al comprobar en los meses siguientes que no se producían, como en el pasado, conflictos de orden ciudadano (el gran temor de una parte de las generaciones mayores de 40 años), por el contrario, en medio de una gran armonía y consenso generalizado, las Corporaciones locales iniciaban su andadura, al principio lentamente, para adquirir el ritmo normal de actividad democrática poco tiempo después. De cualquier forma, el compromiso democratizador se generalizó en los municipios sin distinción de color o adscripción partidista de sus electos, ratificando el acierto de la clase política española al realizar la consulta electoral en el momento oportuno, abriendo unas perspectivas nuevas e ilusionadas a la solución de los problemas municipales (Orduña... Municipios... págs. 98 y sgts).

Hemos de recordar además, que el Gobierno era de diferente signo, por lo que era necesario un ejercicio permanente de entendimiento entre las dos administraciones, y de consenso, palabra muy utilizada entonces, pero a la que se deben los grandes y pequeños acuerdos que hicieron posible la reconstrucción de España en el marco de las libertades públicas, la democracia, la autonomía y la descentralización.

#### *b) Los primeros pasos del Municipio democrático español*

Aunque el proceso derogatorio de las normas del autoritarismo en materia local, alcanzó su máxima expresión con la Ley 47/1978 de 7 de octubre, que derogó la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1975, las reformas legales continuaron después de las primeras elecciones democráticas, con una dinámica que no se interrumpiría hasta 1985, haciendo uso de la autorización conferida en la Ley 47. En este sentido debemos señalar el Real Decreto 1710/1979 de 16 de junio, disponiendo la liberalización de la fiscalización, intervención y tutela ministerial en diversas materias, aunque no debemos olvidar que en aquel momento las técnicas de tutela suprimidas no eran ejercidas por el Ministerio del Interior, sino por los diversos Entes Preautonómicos, a los que les habían sido transferidas dichas competencias y que automáticamente también fueron suprimidas.

Casi un año y medio después, con los Municipios democráticos en funcionamiento, aún perduraban diversos controles y autorizaciones gubernativas sobre personal, presupuestos y Régimen tributario de las Corporaciones Locales, que fueron

suprimidas muy oportunamente por el Real Decreto-Ley 3/1981 de 16 de enero. La norma fue convalidada por el Congreso de los Diputados, tramitada posteriormente como proyecto de Ley, se convertiría con algunas modificaciones en la Ley 40/1981. A propósito del año 1981, hemos de recordar que fueron doce meses clave en la historia de la Transición Española, no sólo por la solución democrática del intento desestabilizador del 23 de febrero, sino por los especiales acontecimientos que surgieron en la construcción del Estado de las Autonomías y los que afectaron a la organización territorial de carácter local, entre ellas las sentencias del Tribunal Constitucional y la promulgación de la Ley 40/1981.

Con la mencionada Ley, además de eliminarse los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela en las materias indicadas. Según Cosculluela, se judicializaron las relaciones de conflicto entre la Administración del Estado y las Corporaciones Locales (Cosculluela... Legislación... pág. XLVIII). En consecuencia se había conseguido el objetivo perseguido por los municipalistas desde los orígenes del constitucionalismo de atribuir a la jurisdicción contencioso-administrativa la suspensión de actos y acuerdos de las Corporaciones, en los casos que constituyeran infracción de las leyes y afectasen a materias de la competencia del Estado. La norma no sólo eliminó los controles estatales y autonómicos sobre los Municipios y Diputaciones, sino que introdujo diversas medidas racionalizadoras en las Corporaciones, que afectaron al *quorum* exigido en las votaciones y flexibilizó las funciones informativas de los Secretarios e Interventores.

Sí en algunos casos han surgido dudas sobre la existencia de un vacío legal en materia de Régimen local durante los años 1978-1985, hemos de entender que la respuesta ha de ser negativa, pues si bien hasta 1985 no se promulgó un texto normativo al efecto, existieron diversas normas transitorias, supletorias y la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que resolvieron dificultades, formando un verdadero corpus legal aunque fuese complejo y prolijo.

La perspectiva, veinticinco años después, nos permite hacer la siguiente síntesis: advertida la posible inconstitucionalidad de numerosos preceptos de la Ley de Régimen Local de 1955 y del texto articulado parcial de la de 1975, un grupo de Diputados y Senadores interpuso un recurso de inconstitucionalidad, que fue estimado por el alto Tribunal por la sentencia 4/1981 de 2 de febrero, siendo ponente el magistrado Rafael Gómez Ferrer, considerando derogados diez artículos, total o parcialmente, de la primera norma y uno de la segunda. Aunque con acierto y oportunidad, pocos días antes de esta primera sentencia que enjuiciaba un texto legal, el gobierno había aprobado el ya mencionado RDL 3/1981 de 16 de enero, que sustituía a los preceptos de dudosa constitucionalidad, transformado posteriormente en la Ley 40/1981 de 28 de octubre sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, que amplió el contenido autonómico del propio fallo del TC, quien también por sentencia de 29 de abril de 1981 declaró inconstitucional otro artículo de LRL de 1955.

Posteriormente a los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981, deducidos del Informe de la Comisión de Expertos, se negoció entre los dos grandes partidos nacionales otro acuerdo en materia de Administración Local que comprendía diversos extremos, entre ellos la aprobación de un proyecto de Ley de Bases de Administración Local, por entonces ya presentado, elaboración de un proyecto de Ley del Sistema tributario español y otro de financiación del transporte colectivo

urbano de superficie, así como la realización de transferencias de servicios de la Administración del Estado a los municipios, determinadas previsiones en materia de gestión de tributos, transferencias corrientes y de capital del Estado a las Entidades Locales, crédito a éstas, reforma de la Mutualidad Nacional de Administración Local, actuación en Planes Provinciales de obras y servicios, así como acuerdos de cooperación entre la Administración del Estado y las Corporaciones locales.

En virtud de tales acuerdos se aprobó el RD 1672/1981 que estableció la composición y funciones de la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales, mientras que el RD 1673/1981, de 3 de julio reguló el Régimen de los Planes Provinciales de Obras y Servicios.

### *c) El contenido local de los Estatutos de Autonomía*

Hacíamos mención en otro lugar los contenidos de régimen local en los Estatutos Vasco y Catalán, redactados tempranamente en 1979, sí bien respecto a los municipios puede identificarse un tratamiento más homogéneo, no puede decirse lo mismo de la figura provincial, donde surgieron las diferencias más señaladas, pues mientras que en ambos Estatutos, figuran entre las materias cuyas competencias exclusivas de las respectivas Comunidades Autónomas, las demarcaciones territoriales municipales y el Régimen Local sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de CE, así en el artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía Vasco, consta la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en «demarcaciones territoriales municipales, sin perjuicio de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 de este Estatuto». En el caso de Cataluña el artículo 9º.8 de su Estatuto de Autonomía incluía las «Alteraciones de los términos municipales y denominación oficial de los municipios y topónimos.»

El tratamiento de la Administración local en los demás Estatutos de Autonomía siguió de forma bastante homogénea los pactos suscritos entre el PSOE y el Gobierno, tomando como punto de partida las previsiones del artículo 143 de CE que regulaba como sabemos la tramitación del acceso a la autonomía. Las excepciones que señala Cosculluela, se manifestaron en el caso de Andalucía que siguió el trámite previsto en el artículo 151 y los Estatutos de Canarias y Valencia, que si bien fueron tramitados por la vía del art. 143 de CE, se aceptó el compromiso político de suplementar sus competencias a través de una transferencia general de competencias al amparo de lo dispuesto en el artículo 150 de CE. Transferencias que serían realizadas por medio de las Leyes Orgánicas 11/1982 para Canarias y 12/1982 para Valencia.

Una revisión a la obra del profesor Cosculluela *Código de Legislación de Régimen Local*, nos permite recoger con detalle el contenido de esta materia en los Estatutos de Autonomía, que efectivamente tienen una homogeneidad competencial bastante aceptable, que luego tendría un sentido más racionalizador a la entrada en vigor en 1985 de la LRBRL. No sucede lo mismo en cuanto a la tipología local, pues las diferencias son diversas: Para comenzar, además de los ya mencionados Territorios Históricos o Diputaciones Forales, existen Comunidades Autónomas pluriprovinciales, con sus correspondientes Diputaciones, otras son uniprovinciales que las han asumido, están las Islas Baleares y las Canarias con sus Consejos insu-

lares, así como dos Ciudades autónomas, situaciones que condicionan la estructura territorial, que se hace más compleja al descender a los escalones siguientes, comarcas, parroquias rurales, agrupaciones basadas en hechos urbanísticos, entidades infra y supramunicipales...

#### *d) La Federación Española de Municipios y Provincias*

Las demandas asociativas de las nuevas Corporaciones locales democráticas se plasmaron poco tiempo después de la toma de posesión de los nuevos electos locales. Efectivamente, junto al deseo de llevar a la práctica los programas políticos de su oferta electoral, y los proyectos democratizadores de las Corporaciones locales, existía una dura realidad, marcada por la carencia de recursos económicos, las dificultades de una legislación en tránsito de un sistema autoritario a otro de autonomía, así como las dificultades de financiación. Los propósitos y las dificultades comunes, así como los referentes históricos a la Unión de Municipios Españoles (Orduña...La Unión... pág. 136), abonaron tempranamente la necesidad de crear un órgano asociativo, pues la corta experiencia adquirida a lo largo de 1979, primer año de existencia de Corporaciones locales democráticas, les indicaba la necesidad de negociar permanentemente con el Estado y los Gobiernos nacionales, para obtener los recursos necesarios que permitiese el funcionamiento de Ayuntamientos y Diputaciones, aliviar las deudas y atender las demandas de una ciudadanía consciente de su papel, que veían a los Ayuntamientos como la administración más próxima. Las enseñanzas eran terminantes, no era posible una negociación casi permanente, pero aislada de cada una de las Corporaciones locales españolas.

Con estos antecedentes, en una reunión en la Haya, a fines de 1979 del Consejo de Municipios de Europa, a la que asistieron por primera vez alcaldes españoles, sirvió de catalizador para avanzar sin vacilaciones hacia una figura asociativa que integrase a la mayoría de los Ayuntamientos españoles. Los siguientes pasos fueron dados por los propios alcaldes de las ciudades más importantes, que redactaron un borrador de Estatutos. Aglutinados por el de Madrid, profesor Tierno Galván, fueron convocados todos los de capitales de provincias y de ciudades mayores de 100.000 habitantes a una reunión que se celebró en Madrid el 12 de enero de 1980, en el Palacio de Adanero, sede del antiguo Instituto de Estudios de Administración Local, organismo, que pese a formar parte desde 1978 de la Administración Institucional del Estado, seguía siendo un punto de referencia para las Corporaciones Locales, incluso algunas asociaciones tenían en el edificio su domicilio social, como la de Cronistas Municipales, la Mancomunidad de Diputaciones, etc.

A la reunión asistieron más de setenta alcaldes, acordándose por unanimidad continuar adelante con el propósito asociativo, para lo que se nombró una Comisión Gestora, integrada por los Alcaldes de las veinte ciudades más importantes, presidida por el de Málaga, D. Pedro Aparicio. En esta ocasión, como en la de los años veinte cuando se creó la UME, aunque la iniciativa partiera en 1926 y en 1980 del Alcalde de Madrid, no asumió la presidencia de la Comisión Gestora, y sí bien la sede, por razones geográficas se ubicó las dos veces en la capital del Reino, lo hizo en un local de la calle los Madrazo en 1926 y provisionalmente en el Palacio de Adanero.



A lo largo del año 1980 se celebraron diversas reuniones en Zaragoza, Bilbao, Valencia, Málaga, Valladolid, Madrid, Las Palmas, etc. en las que además de los trámites constituyentes se fueron abordando los graves problema que aquejaban a los Municipios, verdadera razón de su existencia. Estas actividades debían compaginarse con las entrevistas al Presidente y a los miembros del Gobierno de la Nación, con los que se negociaban directamente las dos cuestiones prioritarias: poner remedio a la crítica situación económica y avanzar en la reforma legal del Régimen local.

El eco de este proceso constituyente tuvo acogida favorable y apoyo, desde los primeros momentos, entre los partidos políticos españoles más importantes: UCD, PSOE y PCE, que respaldaron sin titubeos la iniciativa del asociacionismo municipal. El principio del consenso, tan utilizado y eficaz, se aplicó en toda su extensión a este proceso, llegando a un acuerdo en las cuestiones fundamentales, aunque se produjeron discrepancias en las fórmulas para determinar la representatividad en los órganos de gobierno de la asociación, a causa de que «el número de Alcaldes y Concejales de UCD era mucho mayor que el del PSOE, pero agrupaban a menos habitantes. Al final llegamos a un acuerdo utilizando un sistema ponderado» (Reol Tejada...Carta Local... pág. 36).

Simultáneamente, la Gestora realizó una difusión directa y prácticamente personalizada con todos los Municipios existentes en España, para explicarles su proyecto y conseguir su incorporación. En un doble sentido, también se iniciaron las relaciones con las instituciones internacionales, incorporándose a las mismas para hacer acto de presencia en todos los foros posibles y consolidar la institución. Redactados los Estatutos, se presentaron en el Ministerio de la Gobernación el ocho de enero de 1981, fecha que debe considerarse como la de creación de la Federación Española de Municipios, heredera histórica de la Unión de Municipios Españoles. Su carácter asociativo, se convirtió de hecho en una entidad política representativa de las Corporaciones locales españolas, tanto en el orden internacional, como en las relaciones con la Administración del Estado, alcanzando cada vez un protagonista más creciente, relegando, según Cosculluela, a un plano meramente administrativo a la referida Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales (Legislación...pág. LIX).

Todos los proyectos se plasmaron en realidades en la Primera Asamblea General de la Federación Española de Municipios, celebrada en Torremolinos, los días 13 y 14 de junio de 1981, inaugurando los llamativos lemas de sucesivas asambleas, que en esta ocasión era el de «Ayuntamientos más representativos, más solidarios, más eficaces». La respuesta municipalista fue muy numerosa, quinientos delegados que representaban a los 1.492 municipios ya adheridos. En la reunión se aprobó lo realizado por la Comisión Gestora y los Estatutos de la Federación. La sede se fijó en Santa Engracia 7, trasladándose en 1987 al edificio situado en el Madrid de los Austrias, de la calle Nuncio nº 8.

Aunque en las sucesivas Asambleas se han modificado algunos aspectos formales de los Estatutos, los principios generales siguen siendo los mismos. Hemos de destacar el de voluntariedad, pues se define como una Asociación constituida por los Municipios, Islas, Provincia (desde 1983) y otros Entes Locales, incluidos en la reforma de 1987, que voluntariamente lo decidan. La Federación goza de personalidad jurídica plena y pública para el desarrollo de las funciones que le son

inherentes, pero no debe olvidarse su carácter privado, constituida al amparo de la legislación sobre Asociaciones. Esta cuestión ha planteado y plantea distorsiones, principalmente en las relaciones de la Federación con las Instituciones Públicas y Privadas. Debe considerarse una demanda prudente y acertada el cambio de régimen en este sentido. Otros aspectos, como su ámbito territorial extendido a todo el territorio español, su sede en Madrid o la posibilidad de celebrar sesiones en cualquier lugar de España, completan la parte general de los Estatutos.

Sus fines eran y son el fomento y la defensa de la autonomía local, la representación y defensa de los intereses generales de los Entes locales ante las otras Administraciones Públicas, consolidación y desarrollo del espíritu europeísta, la cooperación con otros Entes locales y organizaciones internacionales, muy especialmente las iberoamericanas, europeas y árabes, realización de estudios, etc. En aquella I Asamblea se reeligió al Alcalde de Málaga Pedro Aparicio, que ostentó el cargo hasta 1983.

Hemos de destacar la existencia en los Estatutos de la II Asamblea del Título Tercero, relativo a la FEMP y el Estado de las Autonomías, en el que se produce una manifestación de la vocación autonomista de la FEMP, acorde con los principios constitucionales del Estado de las Autonomías, por lo que

«impulsará la creación de Federaciones o Asociaciones de Municipios de cada Comunidad Autónoma, que se articularán federalmente, para aquellas cuestiones que excedan del ámbito territorial de las CC.AA.»

En consecuencia se facilitaba y auspiciada la creación de Asociaciones regionales, dotadas de personalidad propia para la defensa de los intereses de los Municipios de cada CC.AA, al tiempo que se fijaba un principio de interrelación, por el cual el alta de un Municipio como socio de la FEMP, suponía automáticamente su afiliación automática a la Asociación regional y viceversa (Resoluciones... 1983, pág. 76).

La periodicidad de las futuras Asambleas quedaba marcada por la sucesión de los procesos electorales, por lo que la II Asamblea se celebró en Barcelona en octubre de 1983, resultando elegido presidente el Alcalde de Zaragoza Ramón Sainz de Varanda y en la que se produjo la modificación estatutaria más significativa, al incluir a las Provincias como socios titulares, lo que supuso el cambio de siglas. La tercera Asamblea, correspondiente al cuatrienio 1985-1987, tuvo lugar en Madrid, bajo el lema «Por la afirmación de la autonomía local» y se eligió presidente de la Comisión Ejecutiva al Alcalde de Valladolid, Tomás Rodríguez Bolaños, que prolongó su mandato para el período 1987-1991, al ser reelegido en la reunión de Valencia, convocada con el lema «...y ahora las Corporaciones locales».

En la 5ª Asamblea celebrada en Zaragoza en noviembre de 1991, con el título «La Fuerza del Poder Local» resultó elegido presidente Francisco Vázquez Vázquez, alcalde de La Coruña. Durante su mandato en noviembre de 1993, se celebró la I Asamblea Extraordinaria de la FEMP en dicha ciudad, «La Administración más cerca», en la que se abrió el debate público sobre el Pacto Local, cuestión sobre la que volveremos posteriormente. En la siguiente Asamblea, la VI de orden, celebrada en Madrid en noviembre de 1995, bajo el lema «El pacto local ahora», se produjo la alternancia en los órganos de gobierno de la FEMP, ostentados desde sus orígenes en 1981, mayoritariamente por representantes del PSOE. El relevo en la pre-

sidencia se produjo al ser asumida por Rita Barberá alcaldesa de Valencia, que repetiría su mandato en el período 1999-2003.

Hasta aquí una síntesis apretada de la ejecutoria histórica de la Federación Española de Municipios y Provincias, pero el espacio no permite más, aunque un estudio pormenorizado de su ejecutoria, si valdría la pena intentarlo, al menos con motivo de su primer cuarto de siglo en el 2006. De cualquier forma y como se irá viendo en epígrafes sucesivos, hay un antes y un después de la FEMP en el municipalismo español. A partir de su existencia, a principios de la década de los ochenta, su papel ha sido decisivo hasta el extremo de que hubiesen existido muchas dificultades para la articulación y cierre del Estado de las Autonomías sin su concurso.

La práctica democrática de las Corporaciones locales españolas, la defensa de su autonomía, los principios descentralizadores, los problemas de la financiación local, el principio de subsidiariedad, la cooperación solidaria, la adaptación de nuevas tecnologías, la puesta en vigor de medidas correctoras en áreas ambientales, el desarrollo sostenible, y una larga relación de principios y cuestiones, no hubiese sido posible alcanzar resultados tan positivos, sin la presencia y la participación activa de la FEMP en los foros de debate públicos y privados, en las relaciones con las otras Administraciones Públicas, pero aún queda mucho camino por recorrer, sin olvidar que el consenso y el acuerdo surgidos del debate democrático son los mecanismos para mantener la capacidad de diálogo externo y la eficacia en su actuación.

### III. La legislación estatal de Administración local

Es preciso hacer una precisión sobre las previsiones constitucionales en materia de Régimen local y su relación con la legislación del Estado. El artículo 149.1.18 de la Constitución fijaba unas competencias del Estado en materia de Administración Local, reconociendo a la legislación estatal naturaleza de legislación básica y que se refería a las Comunidades Autónomas que hubiesen tramitado y aprobado su Estatuto de Autonomía por el procedimiento previsto en el artículo 151 de la Constitución, o en aquellos casos que sus competencias se incrementasen por las transferencias previstas en el artículo 150. Las previsiones para el caso de las Comunidades Autónomas cuyo estatuto se aprobase por la vía general prevista en el artículo 143, la naturaleza de la legislación estatal sería plena en dicha materia.

Parece obvio que después de promulgada la Constitución y realizadas las primeras elecciones democráticas locales, era preciso dar cauce legal a las legítimas aspiraciones de las Corporaciones para regular con criterios legales adaptados con precisión a los mandatos constitucionales y a la realidad social de España. Los trabajos para la redacción de un Anteproyecto de Ley de Régimen Local, habían comenzado incluso meses antes de aprobarse la Constitución, concretamente en el mes de septiembre de 1978 y en la sede del Instituto de Estudios de Administración Local, que no mereció la atención del Gobierno al resultar excesivamente prolijo (Coscolluela... Legislación...pág. LVII).

La manifiesta necesidad de elaborar una nueva Ley de Régimen Local fue asu-

mida por el gobierno de minoría de la UCD, aunque hemos de tener en cuenta, no solo esta condición minoritaria, sino la más importante de coincidir temporalmente con los diversos procesos estatutarios, que en definitiva suponían la institucionalización del Estado de las Autonomías, por lo que en mayo de 1981, aprobados los Estatutos del artículo 151 y algunos del 143, el gobierno remitió a las Cortes un Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local. El proyecto, había sido elaborado por un Grupo de Trabajo presidido por el entonces Ministro de Administración Territorial, Rodolfo Martín Villa, y en el que participaron, entre otros, los profesores Sebastián Martín Retortillo, Juan Santamaría Pastor, Luis Cosculluela Montaner, etc, (Cosculluela... Legislación... pág. LVII).

La situación política no permitió seguir adelante con el Proyecto, que como es sabido no fue aprobado, primando una vez más la tramitación de los Estatutos de Autonomía, frente al Régimen local, que no podemos ignorar, ocupaba en aquel momento un segundo plano en la organización territorial de España, al ser prioritaria la construcción del Estado de las Autonomías. Una vez más hubo que esperar algún tiempo para que se dotase a los municipios españoles del necesario ordenamiento legal, acorde con el sistema de libertades públicas, autonomía y descentralización.

#### *a) La Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985*

El nuevo gobierno surgido de las urnas del 28 de octubre de 1982, que dio la victoria al Partido Socialista, emprendió la elaboración de un proyecto de ley presentado a las Cortes el 14 de marzo de 1984. Su texto era una respuesta realista a la situación de la Administración local española, adaptado al modelo constitucional y al nuevo Estado de las Autonomías. En el texto se observaba una evidente influencia alemana en el tratamiento de la autonomía local, pero la estructura general de la ley seguía algunas pautas del proyecto de 1981, asumiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Hemos de indicar que previamente a la tramitación parlamentaria del Proyecto, éste fue ampliamente analizado por la doctrina en un importante Seminario organizado por la Dirección General de lo Contencioso del Estado (Organización... Administración Local... 1985, 3 vols.). La redacción del proyecto, se hizo por un equipo presidido por el Ministro de Administración Territorial Tomás de la Quadra Salcedo, y formado por los profesores Francisco Sosa Wagner, Luciano Parejo Alfonso y Miguel Sánchez Morón.

Una vez más el preámbulo de la Ley constituye una pieza jurídica de gran calidad científica y doctrinal. Consta de dos partes, una histórica, redactada por el profesor Benjamín González Alonso. En la segunda parte del mismo se resumía la filosofía del proyecto, al que se incorporaba la doctrina alemana sobre la autonomía municipal y el contenido de las competencias de las entidades locales en el marco de un Estado constitucionalmente descentralizado, que corrió a cargo del profesor Luciano Parejo Alfonso.

La tramitación del Proyecto tuvo continuidad a lo largo de doce meses, en los que se produjeron importantes debates que colaboraron a aclarar diversos aspectos. Fue objeto de diversas enmiendas, pues todos los grupos políticos de la oposición presentaron, textos alternativos, incluso el Grupo centrista aportó el proyec-

to de la UCD. En cuanto a la Minoría catalana que no presentó texto alternativo, sí formuló una enmienda a la totalidad. Rechazadas éstas dada la mayoría del Partido Socialista en ambas Cámaras, posteriormente el Proyecto fue objeto de diversas enmiendas que correspondían a cuestiones de organización municipal, Diputaciones provinciales, funcionarios y Haciendas locales.

Los debates se iniciaron el 12 de junio de 1984 con el discurso de presentación del Proyecto por parte del Ministro Tomás de la Quadra Salcedo. Y que recogimos en su día en el libro *Legislación de Administración Local 1975-1987*. Además de los textos alternativos de los Grupos políticos se incluyeron los discursos de José María Aznar López (Grupo Popular), Andoni Monforte Arregui (Partido Nacionalista Vasco), José Gomis Martí (Convergencia i Unió), Agustín Rodríguez Sahagún (Centro Democrático y Social), Ortiz González (Centristas), Fernando Pérez Royo (Izquierda Unida) y Fajardo Spínola portavoz socialista.

En el Senado fueron aceptadas e introducidas varias enmiendas al Proyecto, el cual volvió al Congreso y en el Pleno del día 14 de marzo de 1985 el Ministro Quadra Salcedo, intervino para fijar la posición definitiva, destacando la obligación impuesta por el artículo 2, tanto al legislador estatal como al autonómico, de asegurar a las Corporaciones Locales su derecho a participar en todos los asuntos que afecten a sus intereses; la regulación de la Comisión de Gobierno, la judicialización de las relaciones de conflicto con las Entidades Locales, las soluciones a la cuestión provincial y el procedimiento de selección de funcionarios con habilitación nacional (Coscolluela... Legislación... pág. LXI). El texto se aprobó como Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local el 2 de abril de 1985.

La Ley, de acuerdo con la nueva concepción de la organización territorial, supuso una aportación novedosa al ordenamiento, en la que no se agota la materia ni cumple plenamente la actuación legislativa para todo el Estado, limitándose a la regulación de los aspectos básicos, estableciendo un nuevo sistema para todo el territorio nacional que permitió los desarrollos particulares en las Comunidades Autónomas con capacidad para ello. Pero en tanto ese desarrollo no concluyese alcanzando a todo el territorio nacional, a través del real decreto legislativo 781/1986 de 18 de abril, (Texto Refundido de las Disposiciones Locales Vigentes en materia de Régimen Local) se ponía en marcha la actualización del resto del régimen local no innovado por la ley.

En la Ley 7/1985 de 2 de abril, se evitó la definición completa del sistema desde una sola clave, en favor de cualquiera de los componentes de la organización territorial del Estado: interés nacional, autonómico o local, por lo que se aceptó la diversidad propia de dicho ordenamiento erigido como un criterio de solución legal (Parejo...Derecho...pág. 187).

La estructura y tipología de las Entidades locales quedó definida en el artículo 3º de LRBRL, que distingue entre Entidades locales territoriales y Entidades locales. Entre las primeras están: El Municipio, la Provincia y las islas en los archipiélagos balear y canario. Gozan de la condición de Entidades locales: Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las CC.AA. Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas también por las CC. AA., de acuerdo en el primer caso con el art. 45 de LRBRL y en el segundo con dicha norma y los Estatutos de Autonomía respectivos. Por último disfrutaban de

la misma condición las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios (Martín Mateo...Entes 264 págs.).

El ejercicio de las competencias, corresponde a un modelo de Estado Autonómico. Inicialmente el art. 2 de LRRL atribuye a las Entidades locales las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de cada Entidad local, pero se remite a las Leyes básicas del Estado, previstas constitucionalmente, la determinación de las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en la materia que regulen. Por tanto lo primero es la atribución expresa de las competencias, pues sólo en defecto de la misma, entrará en juego, dice Parejo, el título competencial residual de la Administración autonómica (Derecho...pág. 205).

El modelo de competencias compartidas característico del Estado Autonómico se determina en el artículo 7, que las califica como propias, que sólo podrán ser determinadas por la Ley, ejercidas en régimen de autonomía y bajo su responsabilidad, atendiendo a la debida coordinación con las demás Administraciones públicas, o como competencias atribuidas, que se ejercen en los términos de delegación y en las que puede aparecer técnicas de dirección o control, respetando la potestad de autoorganización de la Entidad local. De nuevo en el artículo 10 se vuelve a hablar de coordinación de las competencias con las restantes Administraciones públicas, salvaguardando la autonomía de las Entidades locales.

Por último en el capítulo III (art. 25 y sgts.) se detallan las competencias municipales que podrán ser ejercidas en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en una relación de quince epígrafes, teniendo en cuenta que sólo la Ley determinará las competencias municipales en las materias enunciadas, de acuerdo con los principios fijados en el artículo 2. Estas eran:

- A) Seguridad en lugares públicos*
- B) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas*
- C) Protección Civil, prevención y extinción de incendios*
- D) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas, parque y jardines; pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales*
- E) Patrimonio histórico artístico*
- F) Protección del medio ambiente*
- G) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de consumidores y usuarios*
- H) Protección de la salubridad pública*
- I) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud*
- J) Cementerios y servicios funerarios*
- K) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social*
- L) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales*
- LL) Transporte público de viajeros*
- M) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo*
- N) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos; intervenir en sus órganos de gestión.*

Promulgada la Ley 7/1985 se aprobaron diversas normas que afectaban parcialmente al Régimen local, principalmente las relacionadas con las CC. AA. Las Diputaciones y los Municipios, la regulación de las entidades inframunicipales o aspectos de las competencias contenidas en el artículo 148.1.2 de CE. El desarrollo general de la LRBRL ha sido muy amplio, por lo que nos limitaremos a mencionar la normativa general o aquellos casos de cierta transcendencia, así la Ley 8/1986 de 18 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, la Ley 6/1986 de 4 de abril de la Organización Comarcal de Cataluña, complementada con la Ley 7/1987 de 4 de abril que supuso la desaparición de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona y pocos días más tarde la Ley 8/1987 de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, que incluía el régimen municipal de Barcelona, aunque éste se ha visto regulado específicamente por la Ley 22/1998 de 30 de diciembre que aprueba la Carta Municipal de Barcelona.

En cuanto a las también normas autonómicas que afectan la generalidad del Régimen Local tenemos la Ley 6/1988 de 25 de agosto de Régimen Local de Murcia; Ley Foral 6 /1990 de 2 de julio de Administración Local de Navarra; Ley 3/1991 de 14 de marzo de Entidades Locales de Castilla La Mancha; Ley 3/1993 de 22 de septiembre de Régimen Local de La Rioja; Ley 5/1997 de 22 de julio de Administración Local de Galicia; Ley 1/1998 de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León; Ley /1999 de 9 de abril de Administración Local de Aragón.

Además del Texto Refundido de las Disposiciones Locales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, hemos de mencionar que entre ese año y 1994, el Estado aprobó los siguientes Reglamentos de Régimen Local: Población y Demarcación Territorial (RD 1690/1986 de 11 de julio); Registro de Entidades Locales (RD 382/1986 de 10 de febrero); Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico (RD 2586/1986 de 28 de noviembre); Bienes (RD 1372/1986 de 13 de junio); Funcionarios con habilitación de carácter nacional (RD 1174/1987 de 18 de septiembre); Provisión de puestos de trabajo a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (RD 1732/1994 de 29 de julio).

#### **IV. Las Haciendas Locales**

La grave insuficiencia de las Haciendas Locales, otro de los pilares constitucionales de la autonomía local, exigió la adopción de medidas urgentes de financiación, llevadas a cabo por medio del RDL 11/1979 de 10 de julio, complementado por la Ley 24/1983 de 21 de diciembre sobre saneamiento de las Haciendas Locales (Moral...Hacienda... 387 págs.).

Como es notorio, la necesidad de una Hacienda local suficiente ha sido una de las preocupaciones del municipalismo español de nuestros días, heredada de anteriores generaciones que lucharon infructuosamente por mejorar una situación endémicamente ruinoso. En esta ocasión han concurrido, además de la garantía constitucional, el principio de efectividad de la autonomía local y la complejidad, extensión y proliferación de servicios que deben ser atendidos por los Ayuntamientos y Diputaciones al ser la Administración más próxima al ciudadano. La búsqueda de este equilibrio ha sido uno de los desafíos más serios que ha tenido y tiene la

Administración local española encauzados, que no resueltos, por medio de la Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales, que en virtud de los Concierdos Económicos, no afecta a los Territorios Históricos del País Vasco y Navarra.

La Hacienda local está constituida por los siguientes recursos: Ingresos de su patrimonio y de Derecho privado; Tributos; Participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas; Subvenciones; Precios Públicos y Operaciones de Crédito. El capítulo de Tributos propios se desglosa en: Tasas, Contribuciones especiales e Impuestos, y éstos a su vez comprenden: el Impuesto de Bienes Inmuebles, Impuestos sobre Actividades Económicas -que ha sido suprimido- Impuestos sobre Vehículos de Tracción Mecánica e Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

En la actualidad se ha recurrido a un sistema basado en la previsión de acuerdos quinquenales de Financiación Local, el último aprobado en 1998 está referido a los años 1999-2003, estableció las bases sobre la Participación en los ingresos del Estado (PIE), la Participación de las Entidades Locales en los Fondos Europeos y las propuestas de modificación de la Ley de Haciendas Locales, que afectaban a los tributos locales. A título informativo diremos que tomándose como base el año 1999, el PIE supuso 1.389.429 millones de pesetas. Los Fondos Europeos 72.000 millones (Carta Local, n.º 98... págs. 8 a 11).

Sobre este último aspecto el acuerdo alcanzó a las normas generales de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos y demás ingresos de Derecho Público de las Corporaciones Locales, como a la regulación específica de los impuestos municipales.

Uno de los problemas que plantea el ejercicio de la historia actual, es que en ocasiones debe limitarse a realizar unas premisas de futuro que poco después se convierten en realidad, aunque en el terreno de la política y de las relaciones jurídicas a veces no se ciñan con toda exactitud a lo que se diseñó. Este sería el caso que nos ocupa, y que justifica las anteriores palabras, pues la Administración local española, acabando el año 2002, ha experimentado una importante reforma en materia de Haciendas locales.

Esta cuestión cuyos antecedentes fueron analizados en ocasión anterior, es clave, como todos sabemos, para hacer efectiva la autonomía municipal. Por ello tuvo gran interés que en el curso de la tramitación del proyecto de Ley, el 21 de noviembre de 2002, llegasen a un acuerdo el Gobierno de la Nación y la FEMP sobre un nuevo sistema de financiación de las Haciendas Locales (Acuerdo...Carta Local... n.º 143, pág. 14), cuyo contenido se incorporó al proyecto de ley, por la vía de enmiendas en su tramitación por el Senado, convirtiéndose en la Ley 51/2002 de 27 de diciembre de reforma de la ley reguladora de las Haciendas Locales.

La reforma afecta al amplio listado previsto en la ley anterior, entre las que destacaremos la eliminación de tasas de los anuncios visibles, siempre que ocupen vuelo o suelo de terrenos privados, siendo objeto de tasas exclusivamente los que ocupen terrenos o vuelo de dominio público local. Respecto al Impuesto sobre Bienes Inmuebles supone una novedad la separación de la gestión catastral; aparece una nueva categoría de bienes inmuebles «los de características especiales». Un extremo de gran interés era el nuevo tratamiento del Impuesto sobre Actividades



Económicas, que respondía inicialmente a un proyecto del Gobierno del Partido Popular ofertado en la campaña electoral del año 2.000.

En síntesis, se trataba de liberar de dicho impuesto a un amplio número de contribuyentes, precisamente los de menores ingresos; para ello se establecían tres nuevas exenciones que afectaban a las personas físicas, los sujetos pasivos del Impuesto de Sociedades y los contribuyentes por el Impuesto sobre la Renta de no residentes que operen en España, siempre que el importe neto de sus negocios no supere el millón de euros y los sujetos pasivos que inicien el ejercicio de su actividad durante el primer período impositivo. En otro orden de materias también han sido afectados el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, o el Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Para enjugar la disminución de ingresos municipales a causa de las modificaciones que han gravitado sobre diversos impuestos, la clave está en los nuevos conceptos de participación de los municipios en los tributos del Estado que ha previsto dos sistemas de participación, cesión y participación. El primero entrará en vigor el 1 de enero de 2004, será aplicable a los municipios capitales de provincia y a los de más de 100.000 habitantes, excepto los de Navarra y el País Vasco, afectados por los Concierdos Económicos. Consiste en la cesión a tales municipios de una porción del rendimiento obtenido por el Estado en los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, sobre el Valor Añadido y Especiales sobre la cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, sobre alcohol y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y labores de tabaco. Los porcentajes de la porción de rendimiento de tales impuestos que se cede a cada municipio es el siguiente: 1.6875% del rendimiento no cedido a las Comunidades Autónomas del IRPF, 1,7897% del rendimiento no cedido a las CC. AA. del IVA y el 2.0454% de los rendimientos no cedidos a las CC. AA. de los Impuestos especiales, excepto en el caso de los hidrocarburos y el tabaco en las que se sustituye el índice de consumo por el de entregas de carburantes y el de ventas a las expendedurías de tabaco.

En cuanto al sistema de participación, que es el habitualmente utilizado hasta ahora para todos los municipios de régimen común, se mantiene para los que no se incluyen en el concepto de «cesión», pero introduciendo diversas modificaciones como determinar el incremento de los ingresos tributarios del estado entre el año a que corresponda la participación y el año base, supresión de la participación especial de los municipios de la Áreas Metropolitanas de Madrid y Barcelona, reducción de 8 a 4 los estratos que diferencian los municipios por la variable de población, se rebaja del 14 al 12,5% el porcentaje de la PIE a distribuir por el esfuerzo fiscal, mientras que se aumenta del 8,5 al 12,5% el que se distribuye en función del inverso a la capacidad tributaria y la desaparición del número de unidades escolares como criterio de distribución (Brun...Principales...pág. 22 a 28).

## V. El Pacto Local

Los Acuerdos Autonómicos de 1992, supusieron con la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas, constituidas por la vía del art. 143 de CE,

una mayor homogeneización del modelo después de diez años de funcionamiento, respondiendo a la racionalización funcional del Estado y el desarrollo del principio de Cooperación ya formulado teóricamente para su aplicación al caso español por el profesor García de Enterría. En dichos Acuerdos se determinaron las técnicas y mecanismos para materializar las relaciones de cooperación por medio de las Conferencias Sectoriales, programas, convenios, etc.

El último paso dado hasta la fecha fueron los Acuerdos para la nueva reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del artículo 143 (1996-1998), lo que supuso la equiparación de competencias entre todas las Comunidades Autónomas iniciada en 1992 (Fernández Díez... El desarrollo... pág. 780) . Así, por ejemplo en estos últimos años fueron transferidas a la práctica totalidad de las CC.AA. las competencias de Enseñanza no universitaria, que suponen el mayor conjunto de funcionarios de las Administraciones Públicas Españolas.

Aquí podríamos detener nuestra exposición para pasar al orden territorial siguiente: el local, pero por afectar a todo el conjunto, a propósito del reparto de competencias y su correspondencia con el gasto público entre los niveles territoriales españoles: Administración del Estado, CC.AA. y Corporaciones Locales, es conveniente detallar esta evolución según los datos oficiales, pues sí en 1980 la Administración del Estado asumía el 90% del gasto Público, en 1999 ha disminuido al 61 %, mientras que las CC AA alcanzaron al 25,4% y las Corporaciones Locales se mantenían en el 13,6 %:

#### **EVOLUCIÓN DEL REPARTO DEL GASTO PÚBLICO ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS**

<b>Año</b>	<b>Admón Estado</b>	<b>CC.AA.</b>	<b>Corporaciones locales</b>
1980	90,00%	--	10,00%
1981	87,33 %	2,95%	9,72%
1982	84,57 %	6,08 %	9,35%
1983	80,22 %	7,92 %	11,86 %
1984	75,65 %	12,20 %	12,15 %
1985	73,15 %	14,12 %	12,73 %
1986	72,62 %	14,60 %	12,78 %
1987	71,28 %	16,13 %	12,59 %
1988	67,29 %	19,34 %	13,37 %
1989	66,44 %	19,75 %	13,81 %
1990	65,78 %	20,21 %	14,01 %
1991	64,78 %	21,51 %	13,71 %
1992	64,27 %	22,35 %	13,38 %
1993	64,18 %	22,76 %	13,05 %
1994	64,53 %	23,14 %	12,33 %
1995	65,01 %	23,12 %	11,87 %

1996	62,58 %	24,73 %	12,68 %
1997	61,23 %	25,72 %	13,05 %
1998	60,71 %	25,20 %	13,37 %
1999	61,00 %	25,40 %	13,60 %
2000	---	27,30 %	---

FUENTE. Informe Económico Financiero de las Administraciones Territoriales. 1997. MAP. Para 1998 y 1999 se han tomado los datos correspondientes a los Informes de dichos años. Elaboración propia

Se sabe que en el año 2000 las CC. AA. del artículo 143, al haber asumido las competencias de la Enseñanza no universitaria, gestionaron el 27,3 % del Gasto, datos que se alejan del modelo óptimo de distribución del Gasto territorial fijado en el 50, 25 y 25, en lo que se refiere a las Corporaciones Locales, pues las CC.AA. lo superaron en 1997, mientras que los Ayuntamientos y Diputaciones se mantienen en un porcentaje alrededor del 13 % y según todos los pronósticos les resultará imposible llegar al 25%.

En un Estado altamente descentralizado, como es el caso español, resulta inherente la necesidad de un reparto equilibrado del poder en la organización territorial del mismo. Una vez más, la organización local fue pospuesta ante la del escalón superior: la autonómica, pues la LRBRL fue aprobada dos años después de que sus Comunidades Autónomas se institucionalizasen por medio de sus Estatutos de autonomía. Si a ello unimos lo conciso de la regulación constitucional de la Administración local española y el contenido de la CEAL, entenderemos la necesidad que existía de superar las insuficiencias y regular las competencias locales de acuerdo con su consideración de verdadero poder del Estado, al tiempo que tercer nivel de Administración en la organización territorial del mismo (Rodríguez Arana...Administración... págs. 567-580).

La clave de esta insuficiencia hemos de buscarla en la regulación de las competencias municipales que deben ser ejercidas en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 25.2 de LRBRL), aunque en el artículo siguiente se especifica la obligación municipal de prestar una serie de servicios básicos para todos los municipios, de acuerdo con su jerarquía demográfica. Asimismo, en el orden económico tampoco la Ley de Haciendas Locales resolvía la cuestión de fondo.

Las peticiones e inquietudes de los municipios y provincias se canalizaron a través de la Federación Española de Municipios y Provincias, asociación que ha desempeñado un papel decisivo en estos años y es de esperar lo siga desempeñando en el futuro. La lista de «agravios» del municipalismo era muy amplia, de los que mencionaremos algunos de los argumentos más significativos: El ciudadano no distingue entre el Estado y las otras Administraciones para formular sus demandas; por principio se dirige al Ayuntamiento, por ser la Administración más próxima; los Ayuntamientos atienden competencias que no son exclusivamente de su cometido y para las que no tienen recursos, las otras Administraciones, a veces encomiendan

a los Ayuntamientos la gestión de competencias no previstas, tampoco acompañadas de las dotaciones presupuestarias correspondientes, o la expresión muy difundida de que «nadie que llama a la puerta de un Ayuntamiento se le cierra ésta».

La realidad es que les asistía toda la razón en sus quejas, pues oculto en un sentido coloquial se guardaba una palpable realidad, como lo demuestra la tabla de la evolución del reparto del Gasto Público entre las Administraciones españolas, ya que mientras que las Corporaciones locales manejaban sólo el 11,90% de dicho Gasto, cifra escasamente variada en veinte años, el Estado, que en 1979 administraba el 88 %, en 1996 era del 62,85% y las CC.AA. habían pasado a disponer del 24,73%, rompiéndose, como hemos indicado, el equilibrio formulado en los modelos de federalismo fiscal de 50, 25 y 25. Comparando esta situación con la de dos Estados descentralizados, Alemania y Estados Unidos, a los que recurrimos como ejemplo a seguir, encontramos que si el porcentaje de las Comunidades Autónomas españolas es análogo al de los Länder y Estados, por el contrario los entes locales asumen en Alemania el 17,24 % y en Estados Unidos el 24,4%.

Estas preocupaciones y demandas se manifestaron en la Asamblea General Extraordinaria de la FEMP celebrada en La Coruña los días 5 y 6 de noviembre de 1993, con el lema «La Administración más cercana», tomando como punto de partida un documento elaborado por la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid, ratificado y ampliado por las resoluciones de la Asamblea, que tenían la pretensión de:

«suscitar el consenso que permita alcanzar un verdadero Pacto Local entre las Corporaciones Locales, las Comunidades Autónomas y el Gobierno central, que comprometa a todos los grupos políticos con representación parlamentaria en la vida local, exigiendo la redistribución de recursos entre los distintos niveles de gobierno, valorando justamente las competencias y responsabilidades que asume cada uno de ellos»

La ampliación de mayores competencias que reclamaban se referían a las siguientes materias: tráfico, seguridad vial, transportes, consumo, deportes, educación, empleo, juventud, medio ambiente, seguridad ciudadana, servicios sociales, urbanismo y vivienda. Comenzaba así un largo camino cuyo segundo hito fue la aprobación de una moción por el Pleno del Congreso de los Diputados, el 23 de noviembre, respaldada por la práctica totalidad de los grupos políticos, en la que se instaba al gobierno a iniciar un diálogo entre las diversas fuerzas políticas y las Administraciones correspondientes, para realizar la definición del marco competencial, basado en el principio de subsidiariedad y dotado de financiación correspondiente. En definitiva, un gran acuerdo político a tres bandas con el propósito de equilibrar y conseguir el cierre del proceso de organización territorial del Estado.

Ahora bien este consenso no podía limitarse a las dos grandes fuerzas políticas mayoritarias, pues al ser las CC.AA. una de las tres piezas claves, había que ampliar el marco del acuerdo a otros grupos políticos. En este sentido, debemos hacer notar que la opción adoptada tuvo como consecuencia la bifurcación de la negociación del Pacto Local. Así el Estado se comprometía a adoptar las medidas necesarias para impulsar aquellas que incidiesen en la esfera de sus competencias, mientras que se postergaba para un momento posterior el desarrollo de las competencias autonómicas en materia de régimen local, atribuyendo la facultad negociadora a los parti-

dos políticos, las instituciones autonómicas y los responsables políticos locales.

Lo anterior ha tenido como consecuencia que, si bien se han cumplido las reivindicaciones planteadas por la FEMP en relación a las facultades y competencias de régimen local atribuidas al Estado, a fines del siglo XX se abrieron diecisiete procesos de negociación de Pactos Locales entre CC.AA. y municipios (poderes locales); con lo cual la aspiración de concluir un Pacto de Estado en esta materia no ha tenido los resultados esperados. De hecho, ya son numerosas las CC.AA. que han sentados las bases para llegar a Pactos Locales de ámbito autonómico, como Galicia, La Rioja, Aragón o Castilla y León.

A partir de la Resolución aprobada en La Coruña en 1993, se elaboró un nuevo documento que recogía la opinión y las aportaciones de Profesores universitarios, Alcaldes, Presidentes de Diputación, miembros de las Comisiones de Trabajo y técnicos de la FEMP. El documento incidía en las demandas presentadas anteriormente, ampliando considerablemente los contenidos e introduciendo otros nuevos orientados a reforzar la autoridad de los Alcaldes en todos los ámbitos de la gestión municipal, destacando los aspectos referentes a la ordenación del tráfico urbano, seguridad ciudadana y en la actuación urbanística municipal, reclamando para los Ayuntamientos de las capitales de provincia y para los municipios mayores de 50.000 habitantes la capacidad para aprobar definitivamente los Planes Generales de Ordenación Urbana (Carta Local... n.º 75... págs. 18 y 19). Las anteriores propuestas fueron aprobadas el 24 de septiembre de 1996 por la Comisión Ejecutiva de la FEMP en un documento sobre el Pacto Local, contenía la relación de competencias transferibles o delegables a la Administración local española y que fue remitido al Gobierno para su estudio y posterior decisión (Rodríguez Arana... Administración Única... pág. 572).

Las reformas propuestas por el Pacto Local, cuyo contenido estaba inicialmente concretado en el documento denominado «Medidas para el desarrollo del Gobierno Local», fue presentado por el Gobierno y aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP el 22 de abril de 1998 (Carta Local... La FEMP... n.º 93, págs. 6 a 9), previo informe favorable de la Comisión Nacional de Administración Local, fueron aprobados posteriormente por el Consejo de Ministros el 17 de julio de 1998, quien remitió los correspondientes proyectos de ley al Congreso de los Diputados, conteniendo las reformas necesarias y que entrarían definitivamente en vigor el 22 de abril de 1999.

El conjunto de medidas legislativas y administrativas inciden en una pléyade de materias directamente conectadas con el interés local. Entre ellas podemos citar la reforma y modificación de las siguientes leyes orgánicas: Tribunal Constitucional, Régimen Electoral General, Derecho a la Educación, Protección de la Seguridad Ciudadana, Derecho de Reunión y la LRBRL. Por su parte las medidas administrativas incidían en materia de Interior, Sanidad, Medio Ambiente, Justicia, Economía y Hacienda.

Para cerrar la presente exposición, vamos a referirnos brevemente a uno de los aspectos, en nuestra opinión, más importantes introducidos por el Pacto Local, como es la posibilidad de acceso de las Corporaciones Locales al Tribunal Constitucional, no sólo por ser una reivindicación de la doctrina desde la aprobación de la Constitución y la consagración de los municipios democráticos, sino tam-

bién por ser uno de los principios garantizadores contenidos en la CEAL. A tales efectos hemos de recordar que desde 1996 se había abierto un intenso debate doctrinal protagonizado por diversos especialistas, Parejo, García Roca, Morell, Pérez Tremps, Font i Llovet., etc. en el que se manifiestan las distintas posibilidades de acceso al TC, por considerar insuficiente el mecanismo contemplado en los arts. 63 y 119 de la LRBRL para la protección de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Fruto de estos trabajos fue la elaboración de dos anteproyectos de Ley de reforma de la LOTC, uno que consagraba un conflicto indirecto frente a las Leyes del Estado y de las CC.AA. y otro, que preveía un conflicto directo contra normas básicas del Estado con rango de Ley o de Leyes de las Comunidades Autónomas que lesionaran la autonomía local. Después de ser sometidos ambos anteproyectos a dictamen del Consejo de Estado de 18 de junio de 1998, el gobierno optó por la fórmula del conflicto directo, cristalizado en la Ley Orgánica 7/1999 de 21 de abril de reforma de la LO 2/1979 del TC.

Una última cuestión, que ha corroborado el buen camino que están recorriendo los procesos del municipalismo español, se produjo al aprobar el Pleno del Senado el 11 de octubre de 2000 una Reforma del Reglamento de la Cámara para constituir una comisión permanente, con carácter no legislativo, de Entidades Locales.

La iniciativa partió, una vez más, de la Federación Española de Municipios y Provincias, que acordó en su Comisión Ejecutiva, con el apoyo del Consejo Federal, elevar una petición a los grupos parlamentarios para que la Comisión de Entidades Locales tuviera la misma jerarquía y dimensión que la Comisión General de Comunidades Autónomas y no estuviese supeditada a ella. Esta nueva Comisión senatorial, será el marco para debatir los temas que afecten a las cuestiones básicas y generales relacionadas con la Administración local y estarán representados todos los Alcaldes y electos de Entidades locales. La propuesta se aprobó incluyendo una enmienda transaccional formulada por la Entesa Catalana de Progrés en los siguientes términos: «Las Comisiones Permanentes legislativas y no legislativas realizarán sus funciones sin perjuicio de las competencias asignadas a la Comisión General de Comunidades Autónomas» (Carta Local... n.º 120, págs. 12 y 13).

#### *a) La Segunda descentralización*

Hasta aquí nos hemos referido al primer bloque del Pacto local, y como se perfilaba después de los acuerdos suscritos entre el Gobierno de la Nación y la FEMP, la existencia de una segunda fase para completar y cerrar el proceso descentralizador del Estado, lo que se dio en llamar la segunda descentralización, en los ámbitos políticos y municipalistas.

En esta nueva etapa las competencias que pueden transferirse a los Ayuntamientos se encuentran residenciadas en las Comunidades Autónomas, por lo que el papel del Gobierno se reduce a impulsar el proceso, apoyar su necesidad, facilitar las vías legales y en virtud de que se produzcan posibles desfases que afecten a los principios de igualdad y solidaridad entre los ciudadanos, como últimos receptores de la gestión pública, sugerir las reformas y medios que traten de corregir esas diferencias.

El modelo ideal ya expuesto en diversos foros, tanto políticos como doctrinales, debe superar diversos estadios, en primer lugar plantear las negociaciones entre los representantes de las Entidades locales, agrupados en sus Asociaciones regionales de Municipios y Provincias y las respectivas Comunidades Autónomas. Alcanzados los acuerdos, realizar el correspondiente debate en los Parlamentos regionales y elaborar los proyectos de ley que plasmen y recojan el contenido consensuado de esta segunda descentralización.

Apasionante desafío, pues en esta ocasión los puntos de encuentro y debate son diecisiete, con problemas distintos, tanto en el orden territorial como en político, el económico y el social. Esta prueba hay que entender va a ser de gran valor para ratificar una vez más la fortaleza del municipalismo español después de veinticinco años de ejercicio de libertades públicas. Castilla León, Castilla La Mancha, La Rioja, Andalucía, Madrid, etc. son Comunidades Autónomas donde nos consta que el Pacto Local o ha sido suscrito y está en vigor o se encuentra en vías de su reconocimiento legal. Sin embargo, aunque ahora existe voluntad política la realidad no puede ser muy optimista, como señaló la Presidenta de la FEMP en la Comisión de Entidades Locales del Senado, por lo que instaba no sólo al Gobierno, sino precisamente a dicha Comisión senatorial a que

-haga el seguimiento y consecuentemente el impulso de esos pactos locales autonómicos, para que de verdad lleguemos al cumplimiento y el desarrollo del principio de autonomía y de la segunda descentralización (D.S.S. 28-XI-2002. Intervención de Doña Rita Barberá Nolla)

#### *b) La Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local o Grandes Ciudades*

La segunda opción de futuro que hemos mencionado en anteriores publicaciones, se refiere a la Ley que inicialmente se denominó de Grandes Ciudades. Cuestión que no resulta novedosa en el panorama legislativo español, pues existe un primer antecedente en el año 1919 cuando el Ministro de la Gobernación Burgos y Mazo presentó al Senado un proyecto de ley de bases para regular la vida municipal en las grandes ciudades (D.S.S. Sesión de 14-XI-1919). En los años cincuenta también del siglo pasado se promulgaron las Leyes especiales de Madrid y Barcelona. También Valencia o Bilbao dispusieron de mecanismos administrativos diferenciadores, según hemos visto en colaboraciones anteriores. La promulgación de la Constitución de 1978, la articulación del estado de las Autonomías y la LRBR, modificaron el régimen jurídico de aquellas instituciones, transformándolas o extinguiéndolas. Si a ello unimos el desarrollo urbano de las ciudades españolas en los últimos treinta años, tendremos una conciencia clara del cúmulo de problemas que recaen sobre el gobierno local de las mismas.

Ante estas perspectivas desde hace unos años los alcaldes de las siete ciudades españolas mayores de 500.000 habitantes, crearon un grupo denominado G - 7, y se constituyeron como un órgano de reflexión y debate sobre los problemas que les eran propios. Transcurrido algún tiempo para madurar el proyecto, entendieron que el futuro de la reflexión debía situarse en el seno de la FEMP, para conectar sus problemas con los comunes del municipalismo español.

También mencionaremos los Simposios de Ciudades Capitales de Comunidades Autónomas celebrados desde 1999, el primero en la ciudad de Logroño, organizados por los respectivos Ayuntamientos, coordinados por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal con los auspicios de la Federación Española de Municipios y Provincias, que dieron lugar a los correspondientes documentos de Logroño, Valladolid, Mérida o Vitoria, en los que se solicitaba de los poderes públicos y concretamente de las Comunidades Autónomas el reconocimiento de esta condición y el establecimiento de mecanismos de compensación que permitiera prestar unos servicios a los ciudadanos más eficientes.

Una cuestión que debe resaltarse sobre estas actividades es la de que en todo momento primaron los problemas de gestión que tenían las ciudades y los medios de resolverlos que las diferencias ideológicas o las posturas de partido, cohesión, que como dijo Rita Barberá forma parte de la cultura municipalista de este país y a la hora de hacer valer sus opiniones ante el resto de los poderes públicos, suponía el valor añadido del consenso. La consecuencia de aquellas reflexiones era la urgente necesidad de regular el régimen jurídico de las grandes ciudades españolas, cuyo contenido debía inspirarse en los principios de la Carta Europea de Autonomía Local, porque la clave de todo el proceso es el principio de la subsidiariedad, clave que deben entender las Comunidades Autónomas, pues es la misma por la que ellas se dotaron de competencias transferidas en su día desde el Estado (Barberá... D.S.S 28-11-2002).

La señal de que estamos ante una cuestión de clara significación y protagonismo municipal han sido las reiteradas manifestaciones, tanto por parte de la presidenta de la FEMP, como de los representantes de la Administración general, tendentes a evitar la identificación de las Grandes Ciudades con las Areas Metropolitanas, precisamente por el reconocimiento de la garantía constitucional de las primeras y ser su ámbito de legislación estrictamente municipal, mientras que las segundas dicho ámbito es supramunicipal.

Con los antecedentes del G7 y otras aportaciones, fue elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas un *Informe de las grandes ciudades y de áreas de influencia urbana* que estudiaba los problemas y las demandas de las grandes ciudades, cuyo contenido partía del diagnóstico de la situación para realizar un estudio comparado, finalizando con una serie de propuestas, que constituyeron la base de los trabajos realizados por la Comisión de Entes Locales del Senado, en los que han participado profesores, políticos autonómicos, alcaldes, técnicos, etc. En estas aportaciones, junto a las naturales discrepancias, ha existido una práctica coincidencia por parte de los municipalistas españoles con las líneas generales del contenido de dicho Informe, que posteriormente se han tenido en cuenta por el Gobierno para elaborar un proyecto de Ley inicialmente denominado de Grandes Ciudades. Título que despertó las suspicacias de diversos sectores políticos y sociales de algunas provincias, optándose por ampliar el contenido y modificar el título del proyecto.

Un primer aspecto del contenido de la futura Ley de Grandes Ciudades son los factores para determinar tal condición, para lo cual la presidenta de la FEMP entendía que debía utilizarse no sólo el parámetro poblacional, sino otros indicadores, por lo que eran necesarios criterios de flexibilidad para definir una Gran Ciudad cuya Ley



«debe asegurar unas bases homogéneas que respeten la diversidad de cada realidad municipal, teniendo en cuenta que es preciso abrir un proceso de negociación a través de una doble vía con el Estado y las Comunidades Autónomas» (Barberá Nolla... DSSS 28-11-2002, pág. 13)

A nadie se les escapa que éste resultaba uno de los aspectos más difíciles no sólo de determinar, sino de resolver por el texto legal, pues no olvidemos que existen ciudades con menos población de la cifra manejada tentativamente de 250.000 o 300.000 habitantes, pero dotadas de especiales circunstancias como algunas capitales de Comunidades Autónomas u otras que por especiales y determinadas circunstancias sean objeto de aplicación de alguna de las soluciones previstas para estos casos, en el marco de la flexibilidad y el consenso.

En consonancia con estos criterios, el proyecto, según consta en el Boletín Oficial del Congreso de 13 de junio de 2003 (n.º 157-1), establece un régimen orgánico específico para los municipios con población superior a los 250.000 habitantes y los de las capitales de provincia con más de 200.000 habitantes, que también será aplicable a los municipios que sean capitales o sedes de las instituciones autonómicas, así sí lo deciden las respectivas Asambleas.

Debemos señalar, que una vez resuelta esta cuestión, la Ley de Grandes Ciudades va a suponer para los Municipios afectados, un cambio de su estructura y organización sin precedentes, que supondrá la modificación del modelo fijado desde sus orígenes para el Municipio Constitucional. De hecho se producirá un profundo cambio en las funciones del Alcalde, cuya figura queda potenciada, con un concepto próximo al presidencialismo, sobre el que por algunos sectores se propone su elección directa. Se complementa la nueva posición del Alcalde con el reforzamiento ejecutivo de la Comisión de gobierno, en cuya composición coincidirán concejales y gestores no electos. El Pleno ejercerá el control del órgano ejecutivo, elaborando la normativa propia, al tiempo que controla los presupuestos y la acción del gobierno municipal.

También el marco competencial de las Grandes Ciudades debe renovarse, estableciendo un nuevo marco de relación con las Comunidades Autónomas, por lo que las negociaciones deberán ser llevadas a cabo por los representantes municipales en un doble sentido: Estado y Comunidades Autónomas. Consciente de la importancia de este asunto, la presidenta de la FEMP manifestaba en el Senado que la futura Ley debía reflejar el principio de atribución de competencias plenas y completas, para evitar la dispersión de competencias entre las diversas administraciones «para lograr programas globales de actuación que integren el conjunto de las políticas de las diferentes administraciones, en el mismo ámbito urbano». Por tanto el ciclo competencial debe cerrarse con una mayor capacidad autonormativa en cumplimiento del principio de autonomía local, por ser este mecanismo normativo la garantía de gestionar las competencias plenas y completas (Barberá... D.S.S. 28-11-2002).

La reforma de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, es la consecuencia inmediata de estos cambios en la organización Municipal, pero también deben tenerse en cuenta la regulación de otros aspectos como los de la participación ciudadana y a medio plazo, no es difícil suponer que se introduzcan modificaciones de importancia en la Ley, principalmente para dar respuesta a las demandas de una

sociedad muy dinámica y a problemas nuevos que han surgido veintitrés años después de ser aprobada.

Estas reflexiones tocan a su fin y aunque la Administración local española aún tiene por delante un largo camino que recorrer, en los años transcurridos, se ha pasado de la negación e ignorancia de los principios de la descentralización y la autonomía local, a su reconocimiento constitucional y a la articulación de diversas medidas que faciliten su garantía. Por ello hemos de contemplar con moderado optimismo el futuro de la Administración local en España, que pasa en la actualidad por la efectividad del Pacto Local con las CC.AA. en todo su contenido. En la consolidación de la autonomía financiera a través de la normativa sobre Haciendas Locales, así como la introducción de todas las modificaciones legales, como la Ley de Grandes Ciudades y otras que sean precisas para mejorar la actividad de las Corporaciones locales, dotadas de autonomía y en el ejercicio de una descentralización adecuada. Una vez más en la observación puntual de los principios de solidaridad y subsidiariedad está la clave para conseguir el objetivo finalista de la Administración local de nuestros días: satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

**ANEXO I****Las elecciones Municipales**

En las primeras elecciones municipales de abril de 1979, la participación ciudadana fue notable, pues de un censo electoral de 26.727.920 ciudadanos, ejercieron su derecho al voto 16.740.436, casi el 70% del censo. En cuanto al número de votos, los porcentajes obtenidos por los partidos más votados, excluyendo la existencia de porcentajes inferiores al 1%, así como el número de concejales y alcaldes electos según los principales partidos fue el siguiente:

<b>1979</b>				
Partidos	votos	%	concejales	alcaldes
Unión de Centro Democrático	5.247.051	31,3%	30.192	3.974
Partido Socialista Obrero Español	4.671.971	27,9%	12.211	1.130
Partido Comunista de España	2.139.603	12,7%	3.753	236
Coalición Democrática	513.900	3,0%	2.431	203
Convergencia i Unió	511.318	3,0%	1.759	216
Partido Nacionalista Vasco	361.172	2,1%	1.090	137
Partido Socialista de Andalucía	245.395	1,4%	262	17
Herri Batasuna	165.569	0,9%	276	8
Esquerra Republicana de Catalunya	103.684	0,6%	207	22
Partido Aragonés Regionalista	61.346	0,4%	289	39
Euskadiko Esquerra	59.194	0,3%	86	2
Partido Regionalista de Cantabria	23.870	0,1%	81	5
Unión del Pueblo Navarro	12.248	0,07%	9	1
Partido Socialista de Mallorca	12.168	0,07%	19	1
Independientes y otros	2.555.466	15,30%	16.912	2.042

Fuente: Dirección General de Política Interior. Subdirección General de Documentación e Información de procesos electorales. Madrid. 1989. Elaboración propia.

Aunque los resultados fueron mayoritariamente favorables al partido del Gobierno, la Unión de Centro Democrático, tanto en el número de concejales como en el de alcaldes, se fijó una tónica que no se rompería hasta las elecciones municipales de 1995. De acuerdo con ella el Partido Socialista Obrero Español, cuyos votos se agruparon con los del Partido Comunista de España, obtuvo una mayoría considerable lo que permitió a los Socialistas lograr la alcaldía de gran parte de las capitales de provincia y ciudades importantes españolas, como Albacete, Alicante, Almería, Barcelona, Cádiz, Castellón, La Coruña, Gerona, Gijón, Granada, Guadalajara, Huelva, Jaén, León, Lérida, Madrid, Málaga, Murcia, Palma de Mallorca, Pamplona, Salamanca, Tarragona, Valencia, Valladolid, Vigo y Zaragoza. La UCD obtuvo las alcaldías de Avila, Badajoz, Burgos, Cáceres, Ciudad Real,

Cuenca, Huesca, Logroño, Lugo, Oviedo, Palencia, Pontevedra, Orense, Santa Cruz de Tenerife, Santander, Segovia, Soria, Teruel, Toledo, Zamora y Melilla. En el resto de las capitales de provincia se repartieron las alcaldías del siguiente modo: la de Córdoba para el Partido Comunista, Sevilla el Partido Andalucista, las tres capitales vascas para el Partido Nacionalista Vasco y Las Palmas para la Unión del Pueblo canario (*Carta Local n.º 103*).

La evolución y los resultados de las sucesivas consultas electorales de carácter local, como en 1979, excepto las de 2003, han sido tomados de la información facilitada por la Dirección General de Procesos Electorales del Ministerio del Interior en sus publicaciones. En el año 1983, después de la ruina de la UCD y el consiguiente éxito electoral del PSOE se reflejó cumplidamente en los resultados de las elecciones locales de 1983, en las que votaron 18.702.509 españoles de un censo electoral formado por 27.634.529.

### 1983

Partido o Coalición	votos	%	concejales	alcaldes
Partido Socialista Obrero Español	7.988.974	42,7%	23.780	2.664
Coalición Popular	4.848.527	25,9%	21.167	2.475
Partido Comunista de España	1.500.017	8,0%	2.503	174
Convergencia i Unió	765.525	4,1%	3.297	432
Partido Nacionalista Vasco	407.798	2,2%	1.322	172
Partido Socialista de Andalucía	110.780	0,6%	146	11
Herri Batasuna	158.163	0,8%	385	11
Esquerra Republicana de Cat.	85.198	0,5%	155	14
Euskadiko Esquerra	65.186	0,3%	121	3
Partido Aragonés Regionalista	105.956	0,5%	1.116	186
Centro Democrático y Social	333.028	1,8%	1.305	173
Partido Democrático Liberal	150.055	0,8%	849	123
Partido Socialista de Mallorca	14.652	0,1%	39	-
Partido Regionalista de Cantabria	13.644	0,07%	63	6
Unión del Pueblo Navarro	33.111	0,2%	79	5
Partido Indepen. de Almería	8.823	0,04%	62	10
Unión Mallorquina	37.956	0,2%	140	19
Partit dels Comunistes de Cat.	67.334	0,4%	61	3
Extremadura Unida	21.850	0,1%	209	29
Partido Riojano Progresista	9.788	0,05%	47	17
Independientes	1.867.965	10,0%	11.820	1496

Fuente: Dirección General de Política Interior. Subdirección General de Documentación e Información de procesos electorales. Madrid. 1989. Elaboración propia.

Era evidente que el PSOE confirmaba y revalidaba su triunfo en las elecciones generales del otoño anterior con 2.644 alcaldes, entre los que se encontraban los de las ciudades más importantes: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza,

Málaga, Murcia, Las Palmas, Valladolid, Palma de Mallorca, Alicante, Granada, La Coruña, Oviedo, Pamplona, Salamanca, Cádiz, Almería, Castellón, Huelva, Albacete, Logroño, Lérida, Tarragona, Badajoz, Jaén, Gerona, Guadalajara, Zamora y Huesca. Las Coalición Democrática formada por Alianza Popular, Partido Demócrata Popular y la Unión Liberal gobernó Santander, Burgos, León, Orense, Lugo, Palencia, Pontevedra, Toledo, Ciudad Real, Avila, Cuenca, Soria y Teruel. El PNV en las tres provincias vascas, el PCE en Córdoba y ATI en Santa Cruz de Tenerife. Recordemos que en esta legislatura se tramitó y aprobó la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local.

El Censo Electoral en 1987 era de 28.442.348 y ejercieron el derecho al voto 19.744.334 ciudadanos.

### 1987

Partidos	votos	%	concejales	alcaldes
Partido Socialista Obrero Español	7.229.782	37,08%	23.241	2.868
Alianza Popular	4.080.705	20,93%	16.581	2.204
Centro Democrático y Social	1.902.293	9,76%	5.952	671
Izquierda Unida	1.531.306	7,85%	2.566	127
Convergencia i Unió	1.014.115	5,10%	4.350	560
Partido Demócrata Popular	318.051	1,62%	1.518	217
Partido del Trabajo de España	174.058	0,88%	179	16
Partido Nacionalista Vasco	241.832	1,24%	819	124
Solución Independiente	72.302	0,37%	132	8
Partido Andalucista	221.825	1,13%	294	19
Unión Mallorquina	32.218	0,16%	119	16
Partido Aragonés Regionalista	129.370	0,66%	896	161
Unión Valenciana	148.878	0,76%	215	13
Agrupación Tinerfeña Inde.	119.943	0,51%	173	13
Iniciative per Catalunya	314.544	1,60%	298	12
Esquerra Republicana de Catalunya	75.422	0,38%	188	13
Extremadura Unida	18.483	0,09%	112	10
Bloque Nacionalista Galego	61.256	0,31%	139	7
Unión del Pueblo Navarro	43.818	0,22%	134	13
Herri Batasuna	239.010	1,21%	669	37
Eusko Alkartasuna	207.054	1,05%	497	42
Euskadiko Ezquerria	107.354	0,55%	157	5
Independientes	1.319.049	6,70%	6.645	825

Fuente. Dirección General de Política Interior. Subdirección General de Documentación e Información de Procesos Electorales. Madrid. 1989. Elaboración propia.

Las elecciones locales de 1987 confirmaron la mayoría socialista en los municipios españoles, seguido de Alianza Popular. Ambos grupos políticos, aunque mantenían su preponderancia disminuyeron su número de votos respecto a la consulta

electoral de 1983. Emergía una tercera fuerza, el Centro Democrático y Social, baja Izquierda Unida y el Partido Demócrata Popular que concurrió en solitario tuvo un escaso resultado. Respecto a los nacionalistas y regionalistas se detectaba un aumento casi general, destacando Convergencia i Unió. En este mismo sentido se manifestaron andalucistas, aragoneses y vascos, aunque en este caso algunas fuerzas se dividieron principalmente el Partido Nacionalista Vasco en favor de Eusko Alkartasuna, señalándose un incremento de Herri Batasuna. De acuerdo con estos resultados, las alcaldías de capitales de provincia no experimentaron muchas variaciones respecto a 1983, Eusko Alkartasuna consiguió la de San Sebastián y a mediados de la legislatura Madrid pasaría al CDS, partido que también obtuvo las de Segovia y Avila.

En 1991 el Censo electoral había aumentado, alcanzando los 30.223.384 electores, aunque se produjo una disminución de 770.820 votantes, respecto a la consulta anterior. En total votaron 18.973.514 ciudadanos.

### 1991

Partidos	votos	%	concejales	alcaldes
Partido Socialista Obrero Español	7.224.242	38,34%	25.260	3.188
Partido Popular	4.843.733	25,71%	19.543	2.557
Izquierda Unida	1.582.703	8,40%	2.625	130
Convergencia i Unió	915.291	4,86%	4.360	590
Centro Democrático y Social	731.331	3,88%	2.939	343
Partido Andalucista	342.927	1,82%	540	20
Partido Nacionalista Vasco	299.840	1,59%	993	142
Herri Batasuna	199.090	1,06%	701	39
Unión Valenciana	187.385	0,99%	335	-
Agrupación Independiente Canaria	142.969	0,76%	289	-
Eusko Alkartasuna	131.829	0,70%	396	42
Partido Aragonés Regionalista	128.025	0,68%	1.115	188
Bloque Nacionalista Gallego	107.932	0,57%	241	-
Esquerra Republicana de Catalunya	92.003	0,49%	228	-
UPCA	71.683	0,38%	285	-
Euskadiko Ezquerria	71.382	0,38%	105	-
Unión del Pueblo Navarro	68.662	0,36%	245	-
Independientes	777.488	4,13%	4.586	458
Otros	786.044	5,27%	1.791	842

Fuente: Dirección General de Política Interior. Subdirección General de Documentación e Información de Procesos Electorales. Madrid. Octubre de 1991. Elaboración propia.

En junio de 1991 se celebraron por cuarta vez elecciones municipales en toda España, y por tercera vez consecutiva el Partido Socialista Obrero Español ratificó

su triunfo electoral, seguido del Partido Popular que incrementó en más de 700.000 votos sus resultados anteriores. Aunque los Independientes descendieron en número de votos, obtuvieron un número de concejalías que les configuraba como la tercera fuerza política. Izquierda Unida aumentó ligeramente sus resultados pero seguía a una considerable distancia sobre los dos primeros partidos.

Un hecho significativo fue que el PP ganó varias alcaldías importantes como Madrid o Valencia. En Sevilla los pactos posteriores dieron la alcaldía al partido andalucista. Otras alcaldías pasaron del PP al PSOE, o el caso de San Sebastián, con alcalde socialista. Las alcaldías de capital de provincia de este partido fueron: Almería, Cádiz, Granada, Huelva, Jaén, Málaga, Huesca, Zaragoza, Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Toledo, Palencia, Salamanca, Valladolid, Zamora, Barcelona, Gerona, Lérida, Badajoz, Cáceres, La Coruña, Orense, Murcia, San Sebastián, Logroño y Alicante. El PP tuvo Oviedo, Palma de Mallorca, Santander, Avila, Burgos, León, Segovia, Soria, Lugo, Pontevedra, Madrid, Castellón y Valencia. Guadalajara pasó al PP después de haber estado regida por una alcaldesa de IU. Esta coalición mantuvo la alcaldía de Córdoba, el PA la de Sevilla, el PAR Teruel, el CDS Las Palmas de Gran Canaria, la ATI Santa Cruz de Tenerife, CIU Tarragona y el PNV Bilbao y Vitoria.

En las elecciones de mayo de 1995 el número de votantes fue de 22.324.852, sobre un censo electoral de 31.953.812 ciudadanos, lo que suponía el 69,87% de participación, siete puntos más que en la anterior convocatoria, su detalle fue el siguiente:

<b>1995</b>				
Partidos	votos	%	concejales	alcaldes
Partido Popular	7.820.392	35,27%	24.772	3.421
Partido Socialista Obrero Español	6.838.697	30,84%	21.189	2.405
Izquierda Unida	2.589.720	11,68%	3.493	183
Convergencia i Unió	973.498	4,39%	4.240	620
Partido Nacionalista Vasco	313.318	1,41%	1.015	150
Partido Andalucista	260.249	1,17%	349	25
Coalición Canaria	216.888	0,98%	388	23
Bloque Nacionalista Galego	208.152	0,97%	426	13
Esquerra Republicana de Catalunya	204.415	0,95%	526	31
Herri Batasuna	184.742	0,83%	621	31
Eusko Alkartasuna	133.576	0,60%	406	39
Unión Valenciana	129.759	0,59%	215	18
Partido Aragonés Regionalista	116.447	0,53%	1.050	206
Centro Democrático y Social	62.963	0,29%	142	1
Independientes y sin Agrupar	2.207.520	9,96%	7.993	933

Fuente: Elecciones Locales. 1995. Madrid. Dirección General de Procesos Electorales, Extranjería y Asilo. 1995.

En estas elecciones la fuerza política ganadora fue el PP con el 35,27% de los votos emitidos, que le supuso un incremento de casi tres millones de votos respecto a la consulta de 1991, frente a una pérdida de casi cuatrocientos mil votos del Partido Socialista Obrero Español que ocupó el segundo lugar. Los Independientes y otras formaciones sin agrupar pasan a ocupar un cuarto puesto, a causa del incremento experimentado por IU que obtuvo en esta convocatoria más de un millón de votos respecto a la de 1991. Coalición Canaria y el BNG fueron consolidando anteriores resultados, mientras que el resto de las fuerzas nacionalistas y regionalistas aumentaron prácticamente sus posiciones. Sin embargo hemos de anotar la práctica desaparición del CDS con una pérdida de más de seiscientos mil votos y la concentración de votos en los partidos de implantación nacional, PSOE y PP que entre ambos obtienen más del 66% de los votos.

En 1995 el Partido Popular, entre las capitales de provincia, consiguió las alcaldías de Madrid, Sevilla, Valencia, Zaragoza, Málaga, Valladolid, Granada, Las Palmas, Murcia, Palma de Mallorca, Albacete, Almería, Cádiz, Huelva, Alicante, Castellón de la Plana, Córdoba, Pontevedra, Lugo, Orense, Jaén, Burgos, León, Palencia, Soria, Oviedo, Santander, Logroño, Segovia, Palencia, Avila, Salamanca, Zamora, Cuenca, Toledo, Teruel, Guadalajara, Ciudad Real, Cáceres y Badajoz. Mientras que el PSOE conservó la de Barcelona, Gerona, Lleida, La Coruña, y San Sebastián. El Partido Aragonés Regionalista Huesca, Coalición Canaria Santa Cruz de Tenerife, Convergencia y Unió Tarragona, Convergencia de Demócratas Navarros Pamplona y el Partido Nacionalista Vasco Vitoria y Bilbao.

El censo electoral de 1999 era de 33.585.957, con un incremento superior a 1.600.000 respecto al del año 1995, sin embargo los votantes fueron 21.491.984, disminuyendo más de 830.000 el número de ciudadanos que ejercieron su voto, descendiendo el índice de participación al 63,99% casi seis puntos menos que en 1995.

### 1999

Partidos	votos	%	concejales	alcaldes
Partido Popular	7.334.135	34,44%	24.623	3.484
Partido Socialista Obrero Español	7.296.484	34,26%	21.917	2.551
Izquierda Unida	1.387.900	6,52%	2.295	149
Convergencia i Unió	774.074	3,63%	4.089	583
Partido Andalucista	355.684	1,67%	544	37
Bloque Nacionalista Galego	289.885	1,36%	585	14
Coalición EAJ-PNV/EA	272.736	1,28%	399	38
Euskal Herritarok	272.446	1,28%	890	63
Coalición Canaria	267.773	1,26%	432	33
Inic. Per Catalunya-Verds. Ent. Prog.	230.015	1,08%	291	12
Esquerra Republicana de Catalunya	225.576	1,06%	677	40
Bloc nacionalista Valenciá- Els Verds	111.759	0,52%	228	19
Unión Valenciana	108.639	0,51%	229	14
Partido Nacionalista Vasco	97.180	0,46%	620	104
Grupo Independiente Liberal	87.743	0,41%	93	3
Partido Aragonés	87.493	0,41%	925	193



Centro Democrático y Social	62.964	0,30%	281	35
Chunta Aragonesista	54.614	0,26%	80	8
Partido Regionalista de Cantabria	49.898	0,23%	217	24
Eusko Alkartasuna	41.358	0,19%	187	18
PSM. Entesa Nacionalista	41.181	0,19%	112	10
Unión del Pueblo Leonés	39.321	0,18%	167	11
Unión Renovadora Asturiana	36.036	0,17%	83	6
Unión Mallorquina	24.501	0,12%	68	7
Federació d'Independents de Cat.	22.597	0,11%	180	20
Otros	1.309.356	6,15%	4.988	632

Fuente: Dirección General de Política Interior. Elecciones Locales 1999. Madrid. 1999. La columna del número de Alcaldes ha sido facilitada por la Subdirección General de Régimen Jurídico Local del MAP: Elaboración propia.

El Partido Popular conservó la alcaldía de Madrid y tuvo alcaldes en las capitales de provincia de Valencia Zaragoza Málaga, Valladolid, Alicante, Avila, Badajoz, Cáceres, Cádiz, Castellón de la Plana, Ciudad Real, Guadalajara, Huelva, Huesca, Jaén, León, Logroño, Murcia, Ourense, Oviedo, Palma de Mallorca, Las Palmas de Gran Canaria, Pamplona, Salamanca, Santander, Toledo, Teruel, Vitoria, Zamora. El PSOE las de Barcelona, Sevilla, Albacete, Almería, Burgos, A Coruña, Cuenca, San Sebastián, Gerona, Granada, Huesca, Lugo, Lleida, Palencia y Soria. Otros partidos y coaliciones ostentaron alcaldías de otras capitales de provincia como, Coalición Canaria en Santa Cruz de Tenerife, el Centro Democrático y Social en Segovia, el Bloque Nacionalista Galego en Pontevedra, Izquierda Unida en Córdoba, Convergencia i Unió en Tarragona y el PNV en Bilbao.

En mayo de 2003 votaron 23,27 millones de ciudadanos lo que representó el 67,37% de la población con derecho a voto, lo que supuso un incremento sobre la participación de los comicios de 1999 de casi de cuatro puntos, configurándose como uno de los índices más altos de todo el período, concretamente el segundo después del obtenido en 1995.

## 2003

Partidos	votos	%	concejales
Partido Popular	7.872.874	34,28%	23.621
Partido Socialista Obrero Es.	7.972.995	34,71%	22.915
Convergencia i Unió	789.936	3,44%	3.687
Izquierda Unida	1.390.673	6,06%	2.192
Esquerra Republicana de Catalunya	417.293	1,82%	1.256
Partido Aragonés	85.817	0,37%	905
Coalición EAJ-PNV/EA	408.153	1,78%	892
Partido Andalucista	333.691	1,45%	670
EAJ/PNV	76.011	0,33%	629
Bloque Nacionalista Galego	325.492	1,42%	594
Coalición Canaria	283.711	1,24%	458

ICV-EPM	335.289	1,46%	390
BLOC-EV	139.494	0,61%	298
PM	23.036	0,10%	283
Partido Regionalista de Cantabria	66.594	0,29%	277
Unión del Pueblo Leonés	45.807	0,20%	230
Chunta Aragonesista	88.884	0,39%	197
Eusko Alkartasuna	30.399	0,13%	149
Unión Valenciana	86.805	0,38%	131
Independientes	737.577	3,15%	3.169
Otros	1.063.0969	4,62%	2.556

Fuente: Datos provisionales tomados de Carta Local. Madrid, FEMP n.º 149, junio 2003

El Partido Popular además de Madrid ha conservado los ayuntamientos de las siguientes capitales de provincia, Valencia, Málaga, Valladolid, Alicante, Avila, Badajoz, Cáceres, Cádiz, Castellón de la Plana, Huelva, Jaén, Logroño, Murcia, Ourense, Oviedo, Palma de Mallorca, Las Palmas de Gran Canaria, Pamplona, Salamanca, Santander, Toledo, Teruel, Vitoria y Zamora. El PSOE conserva los de Barcelona, Sevilla, Albacete, A Coruña, Cuenca, San Sebastián, Gerona, Lugo, Lleida, y Palencia. Después de diversos pactos postelectorales, los socialistas tienen alcalde en León, Guadalajara, Segovia y Zaragoza. Los populares obtuvieron mayoría absoluta en Burgos, Granada y Soria. Otros partidos y coaliciones gobiernan capitales de provincia como Coalición Canaria en Santa Cruz de Tenerife, el Bloque Nacionalista Gallego en Pontevedra, Izquierda Unida en Córdoba, Convergencia i Unió en Tarragona y el PNV en Bilbao. Además los ayuntamientos de Gijón, Getafe, Santiago de Compostela, etc. son del PSOE y los de Mérida, Jerez, Alcalá de Henares, Ponferrada, etc. tienen alcalde popular.

**BIBLIOGRAFÍA**

Manuales, Textos legales y Obras Generales: BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. *Manual de Administración Local*. 3ª edición Granada. Comares. 1994. CONGRESO IBEROAMERICANO DE MUNICIPIOS. XX. Caracas,. 1990. *Servicios básicos Municipales: Derechos y Deberes de los Ciudadanos*. Madrid. FEMP/OICI. 1991. CONGRESO IBEROAMERICANO DE MUNICIPIOS. XXIV. Guadalajara. 1998. *El Municipalismo Iberoamericano del siglo XXI*. Madrid. FEMP/OICI, 1999. COSCULLUELA MONTANER, L. y ORDUÑA REBOLLO, E. *Legislación de Administración Local. 1975-1987*. Madrid. INAP. 1990, XIX-XLV. COSCULLUELA MONTANER, L. Dir. REBOLLO PUIG, M. CARBONELL PARRAS, E. LÓPEZ BENITEZ, M. *Código de Legislación de Régimen Local*. 4ª edición. Madrid. Civitas. 2000. DIARIO DE SESIONES DE LAS CORTES. *Congreso y Senado. Legislaturas 1982-2000*. Madrid. Cortes Generales.. GARCÍA ESCUDERO, P. y PENDAS, B. *El nuevo régimen local español. Estudios sistemático de la Ley 7/1985 de 2 de abril*. Barcelona. Praxis. 1985. INFORME. *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*. Madrid. Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno. 1981. LLISSET BORREL, F. *Manual de Derecho Local*. Madrid. *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*. 2002. MORELL OCAÑA, L. *El régimen local español*. Madrid. Civitas. 1988. MUÑOZ MACHADO, S. Dir. *Tratado de Derecho Municipal*. Madrid. Civitas. 2003 ORDUÑA REBOLLO, E. *Municipios Democráticos*. En: Anuario de Castilla y León. 1994. Valladolid. Ambito. 1995. *La Administración Local española*. En: *La Organización del Estado. Las claves de la España del siglo XX*. Madrid. Sociedad Estatal España Nuevo Milenio. 2001. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. *Administración Local*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. 1985, 3 vols. PAREJO ALFONSO, L. *Derecho básico de Administración local*. Barcelona. Ariel. 1988. RESOLUCIONES. *Resoluciones de la II Asamblea General de la FEMP*. Madrid. 1983. RIVERO ISERN, J.L. *Manual de Derecho Local*. 2ª edición. Madrid. Civitas. 1993. RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, J. *Estudios de Derecho local*. Madrid. Montecorvo. 1997. SOSA WAGNER, F. *Manual de Derecho Local*. Pamplona. Aranzadi. 2002.

Autonomía local , Acceso al Tribunal Constitucional, Pacto Local, etc.. ARENILLA SAEZ, M. CANALES ALIENDE, J.M. *Gobierno y Pacto Local*. Madrid. MAP. 1999. CALONGE, A. ALLUE, A. y GONZALEZ, T. *El Pacto local de 1999. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*. Granada. Comares. 2000. DEFENSA. *Defensa de la Autonomía local ante el Tribunal Constitucional*. Madrid. INAP. 1997. DROMI, R. *La Constitución reformada: Comentada, Interpretada y Concordada*. Buenos Aires. Ciudad Argentina. 1994. Idem. *Administración Local en la Economía*. Buenos Aires. Ciudad Argentina. 1997. EMBID IRUJO, A. *Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal*. Madrid. REDA, nº 30, julio septiembre 1981, págs. 437-460. FERNANDEZ CORONADO, M. LEAL, I. y BRUN, G. *El acceso de lass Corporaciones Locales al Tribunal Constitucional: La propuesta de la FEMP*. Barcelona. Documentos Pi i Sunyer, n° 3. 1997, págs. 67-92. FONT I LLOVET, T. *El recurso de protección constitucional de la autonomía local*. En: Defensa... Madrid. INAP. 1997, págs. 89-122. GARCÍA MORILLO, J. *La configuración constitucional de la auto-*

mía local. Madrid. Marcial Pons.1988. GARCÍA ROCA, J. *Sobre las posibilidades de configurar una acción para al defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional ¿Es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?. En: Defensa de la Autonomía...* Madrid. INAP 1997, pág 15-54. *La garantía constitucional de la autonomía de las Corporaciones locales frente a la ley: el conflicto local.* En: Administraciones Públicas y Constitución. Madrid. INAP. 1998, págs. 801-838. Idem. *El concepto actual de autonomía local según el bloque de constitucionalidad.* Madrid. REALA, n.º 280, 1999. LEGUINA VILLA, J. *La autonomía de Municipios y Provincias en la nueva Ley básica de Régimen Local.* Madrid. REALA. n.º 227, julio septiembre 1985, págs. 431-440. MORELL OCAÑA, L. *La autonomía local: calidad de una colectividad o de una institución.* En: Defensa.... Madrid. INAP. 1997, págs. 77-88. PACTO. *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno local.* Madrid. MAP. 1999. PAREJO ALFONSO, L. *La garantía Institucional de la autonomía local.* Madrid. IEAL. 1983. Idem. *La protección jurídica de la autonomía local en el Derecho español.* En: Defensa... Madrid. INAP. 1997, págs. 123-139. PÉREZ TREMP, P. *Autonomía local y procesos constitucionales.* En: Defensa... Madrid. INAP. 1997, págs. 55-76. RODRÍGUEZ ZAPATA, J. *Interpretación jurisdiccional de la Autonomía local en la jurisprudencia española.* En: Estudios... Barcelona. Ajuntament. 1994, págs. 151-159. SALAS, J. *La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional.* Madrid. REALA. n.º 245, enero marzo 1990, págs. 9 a 22. SÁNCHEZ MORON, M. *La autonomía Local.* Madrid. Civitas. 1989. SOSA WAGNER, F. *La autonomía local.* En: Estudios sobre la Constitución Española. *Homenaje al profesor García de Enterría.* Madrid. Civitas. 1991. Págs. 3210-3237..

Autonomía financiera ACUERDO. *Acuerdo con el Gobierno sobre la modificación del sistema de financiación local.* Madrid. Carta Local, n.º 143, diciembre 2002, pág. 14. BRUN BRUN, G. *Principales novedades del Proyecto de Ley de Reforma de las Haciendas Locales.* Madrid. Cuadernos de Administración Local, n.º 74. Noviembre de 2002.

Elecciones, Territorio, Competencias, Asociacionismo, etc. COSCULLUELA MONTANER, L. MUÑOZ MACHADO, S. *Elecciones Locales.* Madrid. *El Consultor de los Ayuntamientos.* 1979. FEMP. *La FEMP aprueba la tramitación de las reformas legislativas propuestas por el Gobierno.* Madrid. Carta Local.- n.º 93, mayo 1998, págs. 18 y 19. FERNÁNDEZ DÍEZ, J. *El Desarrollo del Título VIII y el modelo autonómico español.* En: Administraciones Públicas y Constitución. Madrid. INAP. 1998, págs. 89-102. MARTÍN MATEO, R. *Entes Locales complejos.* Madrid. Trivium. 1987. ORDUÑA REBOLLO, E. *La Unión de Municipios Españoles, un antecedente de la formación de funcionarios locales.* En: *La Formación de Funcionarios en España.* Madrid. INAP. 2000, págs. 135-145. ORTEGA, L. *El régimen local de las competencias locales.* Madrid. INAP. 1988. RODRÍGUEZ ALVAREZ, J.M. *Las Asociaciones de Entidades Locales en España.* Madrid. MAP. 2002. RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, J. *Administración Unica y Pacto Local.* Madrid. REALA. n.º 271, julio diciembre 1996, pág. 567-580. SOSA WAGNER, F. y MIGUEL GARCÍA, P. *Las competencias de las Corporaciones Locales.* Madrid. IEAL. 1985. Idem. *Creación, supresión y alteración de términos municipales.* Madrid. IEAL. 1987. VEINTE. *Veinte años de asociacionismo. Así nació la FEMP.* Madrid. Carta Local. n.º 116. Junio 2000, págs. 34 y 35.