

ESPACIO LOCAL, PACTO LOCAL (*)

JAIME RODRÍGUE-ARANA MUÑOZ

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. PODER LOCAL: PARTICIPACIÓN Y LEGITIMACIÓN. — III. CAMBIOS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS. — IV. DESCENTRALIZACIÓN Y PODERES LOCALES.

I. INTRODUCCIÓN

Es ya casi un lugar común el señalar que la democracia española no ha dispensado a los Entes Locales la atención que merecen en atención a la importancia de las funciones que desempeñan, a pesar de que se trata de las instituciones políticas que cuentan con la más larga tradición de representatividad democrática. Son muchas las causas que han dado lugar a este fenómeno, aunque pueden condensarse en tres:

- En primer lugar, el papel secundario que las instituciones locales han desempeñado históricamente en España.

- En segundo lugar, la parquedad de la regulación constitucional de los entes locales, que les proporciona unos perfiles muy difusos cuya precisión corresponde al legislador. Esta dependencia del legislativo de los entes locales contrasta con la posición de otros entes esenciales en la nueva organización territorial del Estado, las Comunidades Autónomas, cuya novedad, protagonismo y voracidad competencial las ha convertido en un duro competidor de las Entidades Locales.

- En tercer y último lugar, la considerable heterogeneidad que la configuración de los entes locales reviste en los distintos ordenamientos. Los derechos fundamentales, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, o los órganos de control de la constitucionalidad son instituciones que guardan entre sí una notable semejanza o, en el peor de los casos, son categorizables en no más de un par de modelos.

(*) Texto de la conferencia impartida por su autor en Santiago de Compostela el 25-V-2000, en unas *Jornadas sobre el Pacto Local* organizadas por la Escola Galega de Administración Pública.

Otra cosa ocurre con los Entes Locales, ya que existen enormes diferencias entre las instituciones locales de unos y otros países.

En este sentido y a título de ejemplo, en un extremo están, por ejemplo, los casos francés y norteamericano con 36.000 y 80.000 municipios respectivamente, y en el otro, el Reino Unido y Suecia con 484 y 286 municipios. Sin embargo, en cualquier caso, las Administraciones locales tienen un consolidado arraigo en los países occidentales. Su legitimidad proviene en gran medida de esa tradición municipalista que ha ido paralela desde hace siglos a los procesos de urbanización. En algunos casos, las administraciones locales, por su inmediatez y su tangibilidad, han sido vertebradoras del propio aparato del Estado nacional. Un caso significativo por lo reciente es el papel clave que desempeñaron los municipios en la reconstrucción del estado alemán, después de la Segunda Guerra Mundial.

Asimismo, la autonomía local ha sido reconocida en la mayoría de países al máximo nivel jurídico otorgándose a los poderes locales personalidad de actuación como parte del Estado.

Tanto las Comunidades Autónomas como las entidades locales gozan de autonomía. Sin embargo, mientras que las primeras disfrutan de una auténtica autonomía política debido a la amplitud de las competencias que la Constitución les permite asumir, las entidades locales sólo obtienen un reconocimiento general de "*autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*" (artículo 137), sin que la Constitución recoja un listado concreto de materias sobre las que aquellas deban o puedan ejercer competencias. De este modo, la determinación de las competencias locales en los distintos sectores de la acción pública se remite al legislador ordinario.

Resulta evidente y así lo ha señalado el Tribunal Constitucional, que la atribución de competencias a Entes Locales no puede alterar el sistema de reparto de competencias contenido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Por ello, la atribución de competencias corresponderá al legislador estatal o autonómico, dependiendo de la materia de que se trate.

De este modo, el Estado se ha limitado, en lo que hace referencia a las competencias locales, a establecer el núcleo mínimo competencial necesario para garantizar la autonomía constitucionalmente reconocida a estos entes territoriales (artículos 25, 26 y 36 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local), remitiendo al legislador sectorial competente la concreción de las competencias de estos Entes Locales en los distintos sectores de acción pública.

II. PODER LOCAL: PARTICIPACIÓN Y LEGITIMACIÓN

El local es el nivel de gobierno en relación al cual los ciudadanos expresan mayor interés político, lo cual no es extraño si se piensa que son las instituciones encargadas de velar por los intereses y los problemas del entorno más inmediato de los ciudadanos y aquellas que el ciudadano conoce más directamente. Además, esto responde seguramente a varios factores, entre los que destacan tanto la capacidad de gestión y respuesta innovadora a las demandas sociales como la receptividad y el trato cercano a los ciudadanos.

El nivel local es el que de modo cuantitativamente más importante enraíza las instituciones con el tejido social; de ahí la importancia de fomentar mecanismos de participación, la mejora de la información, la eficacia de la actuación pública y la atención a los criterios de los usuarios de los servicios públicos.

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

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

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

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

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

El objetivo en este terreno ha de ser doble: acercar los poderes locales a los ciudadanos y utilizar la participación como vía para la legitimación de los mismos, ya que, la legitimación de los gobiernos locales presenta hoy la necesidad de una eficiencia y eficacia en su actuación así como de una evaluación participativa. La democracia representativa consiste no sólo, como acabo de mencionar, en participar en las elecciones a través del voto sino también en los procesos de deliberación y en la implementación, evaluación y gestión de las políticas públicas. La democracia, y más en el ámbito local, no es sólo votar, sino deliberar, discutir, valorar.

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

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

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

A ello ayuda también la revalorización operativa de la vida local en el espacio europeo, en el cual se comprueba el paulatino aumento de la actuación externa de los entes locales, dirigida a los más diversos sectores materiales, con el objetivo de mejorar la calidad de vida. Las funciones que, en el ámbito europeo, son realizadas por los entes locales de base afectan a materias tales como la seguridad pública, la prestación de nuevos servicios asistenciales, funciones de ordenación y planificación urbanística, de promoción y dinamización social, fijación de programas de medio ambiente, promoción económica del territorio y fomento de la ocupación. Estos servicios se prestan en la ciudad, donde concurren servicios prestados, por cada una de las

Administraciones y en donde los ciudadanos han de exigir que los llamados mínimos esenciales se presten sin ningún tipo de excusa

Por eso, las administraciones locales han ido aumentando su esfera de actuación en un proceso paralelo, aunque no proporcional, al aumento del sector público en las sociedades avanzadas. Se observa, con diferencias importantes según países, la combinación de diversas funciones o roles, entre los que destacan la función de seguridad –policía local, bomberos, ...–, la provisión de servicios –transporte, servicios sociales, salud, limpieza, etc.–, la función de ordenación y planificación –urbanística, de redes de servicios de suministro de agua, gas, electricidad, residuos, etc.–, y una función de promoción y dinamización social. Los programas relacionados con el medio ambiente, con la promoción económica del territorio o de fomento de la ocupación están creciendo en el marco de la acción social.

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

En nuestro país, el artículo 2 de la Ley de Bases del Régimen Local consagra ya la idea de la necesaria organización de los poderes públicos en base al principio de proximidad al ciudadano, cuando señala que se deberá atribuir competencias a los entes locales en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión del ente local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

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

III. CAMBIOS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

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

En primer lugar, la influencia de los factores económicos, ya que actualmente pide a todas las Administraciones públicas y no a las locales que trabajen mejor y cuesten menos; asimismo, el impacto de las investigaciones tecnológicas, ya que la ciudadanía confía en que éstas ayuden a resolver algunos de los problemas endémicos del sector público. En concreto, en materia de Administración pública se trata de iniciar un proceso de simplificación de los trámites administrativos y de simplificación de las estructuras caracterizado por la reducción de la burocracia, la atención rápida y profesional y el incremento de la calidad y la cantidad de información que se proporciona a los ciudadanos. Se apuesta por la calidad en el servicio, a través de las Cartas de Servicios Públicos y de la profesionalización de los empleados públicos así como de la plena utilización de las posibilidades que ofrecen estas nuevas tecnologías (ventanilla única, Internet, proyecto CERES, etc).

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

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

Así pues, a mi juicio, los tres retos principales que las Administraciones locales habrán de abordar son los siguientes: proxi-

midad a los ciudadanos, consecución de la igualdad y la solidaridad e innovación dentro de la cooperación y la colaboración con otras entidades públicas y privadas.

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

Otra característica igualmente importante es el fuerte nivel de relación directa que existe a nivel local entre el ente prestador del servicio y el usuario. Ello plantea la necesidad de individualizar el servicio, alejándose de los ámbitos más universales e indiferentes de prestación centralizada. Las burocracias locales difícilmente pueden mantener en vigor los esquemas weberianos de anonimato, indiferencia y despersonalización que se asumen, en ocasiones, en servicios centrales. Al mismo tiempo, y debido a esos factores, la misma periferia del gobierno local, los distintos servicios, tienen tendencias centrífugas, dejándose llevar más por la lógica del servicio encomendado, o del territorio o clientela a servir que por la lógica central que postula la coherencia de sus decisiones y su transitoriedad territorial y de servicio a servicio.

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

IV. DESCENTRALIZACIÓN Y PODERES LOCALES

Respecto a la posición de los poderes locales, uno de los mayores problemas es la complejidad administrativa y la estructura com-

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

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

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

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

Mientras que en el segundo caso, el de las decisiones que afectan indirectamente, sobre todo mediante leyes sectoriales, es necesario mejorar las posibilidades de participación del ámbito local en la toma de decisiones globales, en la planificación de los servicios y en la evaluación previa de sus consecuencias. No responde ya a la realidad

actual de las administraciones locales el hecho de ser consideradas como meras colaboradoras del Estado en la prestación de servicios de carácter menor. Los Ayuntamientos tienen grandes ventajas para intervenir en los procesos de descentralización, ya que son el nivel más accesible y próximo a los ciudadanos, el más directamente vinculado a la vida cotidiana de las personas por lo que puede identificarse con mayor facilidad con las demandas colectivas. Además, las funciones de los ayuntamientos están asociadas a cuestiones básicas y es donde existe una posibilidad de ejercer un control más completo sobre los administradores públicos.

En el ámbito del Consejo de Europa, la Carta Europea de la Autonomía Local consagra el concepto de autonomía local; afirma el principio democrático que rige sus destinos; la aplicación de la subsidiariedad o proximidad así como la autonomía y suficiencia financiera así como la protección legal de su autonomía.

Refiriéndonos al caso español, en el mismo se ha planteado en los últimos años una revisión general de las competencias de las Entidades locales, incardinado en este proceso de fortalecimiento de poder local que encuentra su base en la Carta Europea de la Autonomía Local. Este proceso había de girar en torno a los siguientes principios.

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

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

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

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

Esta potenciación de los Entes Locales va ligada a la idea de subsidiariedad, ya que la mayor proximidad de los Municipios a los inte-

reses ciudadanos tendría que proyectarse en una descentralización de funciones y competencias en favor de las Entidades Locales, extrayendo en su plenitud las posibilidades de delegación de competencias estatales o autonómicas en su favor y abordando, si ello fuera preciso, las reformas legales necesarias para alcanzar ese objetivo.

Para alcanzar estos fines se planteó la necesidad de suscribir un Pacto, de carácter político y territorial, que permitiese abordar de un modo lógico, claro y de forma conjunta el futuro, las competencias y la posición de las Entidades Locales y que debería basarse en una serie de principios, entre los que pueden citarse: la autonomía en la gestión de los intereses propios, la subsidiariedad, la descentralización y el acercamiento de la gestión, la eficacia en el desempeño de la función, la eliminación de duplicidades y la cooperación y coordinación ejecutivas.

Bajo la rúbrica del Pacto Local se encuentra, realmente, un complejo proceso de redistribución territorial del poder, que afecta al conjunto de los Gobiernos públicos y de las Administraciones territoriales, complementario de la construcción del denominado Estado autonómico, y no contradictorio con el mismo.

Un proceso de redistribución territorial que se guía por el principio de subsidiariedad o, si se prefiere denominarlo así —dado el grafismo del término— por el de Aproximidad, entendiendo como la atribución preferente de las responsabilidades públicas a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, debiendo atenderse solamente a la amplitud o a la naturaleza de la tarea, así como a las necesidades de eficacia o economía, para apartarse de tal criterio atribuyéndolas a una autoridad de nivel territorial superior, como certeramente destaca la Carta Europea de la Autonomía Local.

Obviamente, el gran beneficiario de este segundo proceso descentralizador en la historia de la democracia española surgida de la transición política y de la Constitución de 1978 debe ser el poder local, que hasta ahora se había limitado a contemplar el surgimiento y la consolidación de ese novedoso y decisivo nivel de poder territorial constituido por las Comunidades Autónomas (que él mismo había contribuido a crear de forma también decisiva mediante el ejercicio de la iniciativa que a las Entidades locales confiere el Título VIII de la Constitución), sin beneficiarse de forma significativa del proceso descentralizador que el Estado autonómico ha comportado. El objetivo es dotar a las corporaciones locales del marco legal de los medios y las competencias que les permitan ejercer un papel que es fundamental al servicio de la sociedad en su conjunto. Para ello, las entidades loca-

les han de tener un papel clave el modelo de desarrollo territorial y han de ser capaces de explotar las potencialidades de las reformas legislativas recientemente aprobadas por el Parlamento.

Esta reforma encuentra su justificación en la previsión de un proceso de descentralización de funciones desde el Estado y, en su caso, desde las Comunidades Autónomas hacia las Entidades Locales obliga a mejorar previamente la capacidad de respuesta y efectividad de las instituciones locales, para asegurar el correcto desempeño de las nuevas competencias que se le confían. Con este fin, las Cortes Generales aprobaron el 21 de abril de 1999 el siguiente paquete de leyes:

- Ley Orgánica 7/1999, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- Ley Orgánica 8/1999, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen electoral general.
- Ley Orgánica 9/1999, de modificación de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión.
- Ley Orgánica 10/1999, de modificación de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la educación.
- Ley Orgánica 10/1999, de modificación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana.
- Ley Orgánica 11/1999, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, y en materia de aguas.

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

procedimientos revestidos de un carácter específicamente local o la distribución de competencias entre los órganos de gobierno, señaladamente entre el Alcalde y el Pleno de la Corporación.

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

Lo hasta aquí señalado viene a demostrar la relevancia de la labor efectuada por el Estado para materializar su cuota de responsabilidad en la puesta en práctica del denominado Pacto Local. No cabe duda de que las reformas realizadas son de un extraordinario calado, y que a corto plazo se reflejarán en cambios profundos en el Gobierno de nuestras Entidades locales y en su posición en el sistema de relaciones intergubernamentales. Responden, además, no a un conjunto inconexo de impulsos o estímulos, sino a un verdadero sistema coherente de los que las diferentes reformas legislativas no son más que manifestaciones o concreciones parciales. El telón de fondo de todas ellas es el reforzamiento de la autonomía local, y ante el laconismo de nuestra Constitución en esta materia, la Carta Europea de la Autonomía Local se ha convertido —y se convertirá más en el futuro inmediato— en el verdadero referente ideológico, político y jurídico el proceso.

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

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

En el ámbito autonómico, debe destacarse no sólo la necesidad de una mayor transferencia de competencia y de recursos financieros a las Entidades locales, sino también la del cumplimiento del principio del carácter predominantemente no finalista de las transferencias y subvenciones de otras Administraciones públicas, exigido por el artículo 9.7 de la Carta Europea de la Autonomía Local, que si bien es respetado escrupulosamente por el Estado, no puede decirse lo mismo de todas las Comunidades autónomas. La generalización de Fondos Municipales no finalistas en todas las Comunidades Autónomas, constituidos esencialmente por un porcentaje suficiente de sus ingresos impositivos, deviene una verdadera exigencia del Pacto Local, dando también cumplimiento a la exigencia contenida en el artículo 142 de nuestra Constitución.

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

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