

MARCO JURÍDICO REGULADOR DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN ECONÓMICA

FRANCISCA VILLALBA PÉREZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. — II. LAS ENTIDADES LOCALES EN EL CONTEXTO EUROPEO: MODELOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL. — III. PRESUPUESTOS PREVIOS AL EJERCICIO DE COMPETENCIAS LOCALES DE INICIATIVA ECONÓMICA: 1. Autonomía para gestionar. 2. Hacia una gestión pública local más eficaz. — IV. COMPETENCIAS DE INICIATIVA ECONÓMICA DE LAS ENTIDADES LOCALES: 1. Fortalecimiento de las entidades locales en el ejercicio de iniciativas de promoción económica. 2. Marco jurídico de la actuación económica de las entidades locales. — V. ACCIONES TENDENTES A FAVORECER LOS PRESUPUESTOS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA LOCAL.

I. INTRODUCCIÓN

Cada vez se es más consciente de las oportunidades que existen a nivel local para fomentar la creación de empleo y del papel fundamental que los Ayuntamientos pueden desempeñar en la dinamización de los pueblos y ciudades impulsando iniciativas de desarrollo económico y social. Esta constatación ha llevado a impulsar procesos de descentralización administrativa e institucional en la organización de las entidades locales.

El papel de las autoridades locales en la promoción económica de sus comunidades, tal como veremos más adelante, tiende a ser cada vez mayor. No sólo están interesadas en la prestación de determinados servicios, sino también en el bienestar social, cultural y económico de sus ciudadanos. Además se muestran especialmente identificadas con los diferentes intereses que confluyen en su territorio. Estas son algunas de las circunstancias que otorgan centralidad al papel dinamizador y coordinador de las entidades locales en el marco de su promoción económica.

Sin embargo, las entidades locales no disponen de la fuerza necesaria para desplegar en solitario su papel de promotoras económicas. Sus actua-

ciones dependen de múltiples factores que difícilmente pueden controlar sin la cooperación de otras Administraciones. Por otro lado, se ven enfrentadas a un proceso de globalización que expone a todas las empresas, sea cual sea su localización, a la competencia internacional (1). Las empresas para ofrecer altos niveles de calidad y ser competitivas deben encontrar determinadas ventajas en su entorno más inmediato (2) y dependen de forma muy importante de su ubicación territorial (3). Es aquí donde las entidades locales juegan un papel clave en la promoción económica de sus territorios.

Las actividades de promoción económica aparecen en los ayuntamientos españoles a partir de la crisis económica de mediados de los años setenta. Los crecientes problemas de desempleo estructural se convierten en la primera preocupación de los ciudadanos, en especial en las poblaciones con alto índice de trabajadores industriales. Los ayuntamientos empiezan a recibir presiones para solucionar el problema y sus secuelas de marginación social, delincuencia, drogadicción, y desestructuración social. El hecho de que las entidades locales no contasen con las atribuciones legales específicas para intervenir en estos problemas no retuvo a los afectados para acudir en ayuda a su Administración local. Ante esta inquietud y presión, las entidades locales comienzan a otorgarse determinadas atribuciones de las que carecían legalmente y con mayor o menor acierto, claridad de objetivos y eficacia, inician acciones de promoción económica y empiezan a derivarse recursos hacia este tipo de actividades. Otros problemas relacionados con las cíclicas crisis económicas refuerzan esta tendencia. Es el caso de la falta de iniciativa empresarial de muchos municipios y los grandes déficit de servicios y de infraestructuras.

(1) Las empresas que sobreviven en este entorno competitivo son las que se encuentran capacitadas para generar incrementos constantes en su productividad, para innovarse permanente, sacar provecho de los recursos tecnológicos, renovar sus productos y ofrecer altos niveles de calidad.

(2) Como por ejemplo los llamados recursos estratégicos sobre información de los mercados, transferencias tecnológicas, asesoría empresarial o políticas de formación.

(3) En la promoción económica de las entidades locales tienen un protagonismo principal y decisivo los recursos endógenos (mano de obra cualificada, las infraestructuras, los recursos naturales, etc., existentes en la zona). Siendo necesaria la máxima coordinación en todas las actuaciones, ya que se trata de optimizar las ventajas comparativas que todo territorio tiene o posee y obtener una mayor rentabilidad de esos recursos. Por ello, se hace necesaria una planificación económica previa. No se excluyen los recursos exógenos —los que vienen del exterior—, pero la atracción de dichos recursos debe jugar un papel de complementariedad de lo endógeno, sin arrebatárselo a éste la posición privilegiada que debe ostentar en la escala de valores del fomento económico de una determinada zona.

En este contexto económico y social se refuerza el papel de las entidades locales en la promoción económica de sus territorios (4). Papel que se ha visto aumentado con la globalización económica y el amplio conjunto de transformaciones socioculturales y tecnológicas acaecidas recientemente. Pero para hacer frente a este reto en el que actualmente se ven inmersas las entidades locales deben contar con los instrumentos jurídicos necesarios.

Por ello, el objeto de estudio de este trabajo se centra en las posibilidades jurídicas contempladas en nuestro ordenamiento para la promoción económica de las entidades locales. En primer lugar, hemos abordado los aspectos relacionados con esta materia en los modelos de Administración local existentes en el ámbito europeo (II), concretando los presupuestos previos al ejercicio de competencias locales en los programas de promoción económica (III), para adentrarnos posteriormente en las competencias locales atribuidas en esta materia (IV), y terminar con las acciones tendentes a favorecer los programas de promoción económica local (V).

(4) Sobre este tema la literatura jurídica es abundante, pudiendo citarse sin ánimo exhaustivo los siguientes trabajos: T. DE LA QUADRA SALCEDO, *Corporaciones locales y actividad económica*, Marcial Pons, Universidad Carlos III y Diputación de Barcelona, 1999; F. SOSA WAGNER, *La gestión de los servicios públicos locales*, 4ª ed., Cívitas, Madrid, 1999, págs. 82, 187 y ss; F. LLISSET BORREL, *La actividad empresarial de los Entes locales*, Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1990; F. HURTADO ORTS, *La iniciativa pública local en la actividad económica*, FVMP y Cívitas, Madrid, 1994, prólogo de J.M. BAÑO LEÓN; S. MILANS DEL BOSCH y JORDÁN DE URRIES, *Los servicios públicos locales tras la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, en AAVV, *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Marcial Pons y Diputación de Barcelona, 1998; V.M. TENA PIAZUELO, «La empresa pública local: Aspectos jurídico formales de la gestión municipal de intereses económicos mediante sociedad anónima», *REALA*, 255-256, págs. 701 a 730; J. SALAS HERNÁNDEZ, «La provincialización de servicios (iniciativa pública en la actividad económica y reserva al sector público en el ámbito provincial)», en *La provincia en el sistema constitucional en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona y Cívitas, dir. GÓMEZ FERRER, 1991, págs. 201 y ss; J.F. MESTRE DELGADO, «Las formas de prestación de los servicios públicos locales. En particular la concesión» en *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, dir. S. MUÑOZ MACHADO, Cívitas, Madrid, 1988, págs. 1301 a 1318; F.J. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *La intervención pública en la actividad económica. Los títulos que la legitiman*, Cívitas, Madrid, 1995; M. LÓPEZ BENTEZ y M. REBOLLO PUIG, «Aplicabilidad y extensión del artículo 149.1.18 de la Constitución a Entes no administrativos», en *Administración Instrumental*, Libro Homenaje a M. Clavero Arévalo, Cívitas, Madrid, 1994, t. I, págs. 507 a 522; R. MARTÍN MATEO, «Los servicios locales. Especial referencia a la prestación bajo formas societarias», *REALA* 255-256, págs. 457 a 480; E. ROCA ROCA, «Las técnicas societarias en la Administración Pública española», en *Administración instrumental*, Libro Homenaje a M. Clavero Arévalo, Cívitas, Madrid, 1994, t. II, págs. 737 a 754; AAVV., *Estudios sobre los gobiernos locales*, coord. F. CASTILLO BLANCO, UIM, Granada, 1998; AAVV., *Modificaciones y panorama actual del Régimen Local español*, prólogo de L. PAREJO ALFONSO, Temas de Administración Local, CEMCI, Granada, 2000.

II. LAS ENTIDADES LOCALES EN EL CONTEXTO EUROPEO: MODELOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

Desde un punto de vista institucional, Europa cuenta con bajos niveles de gobierno en el ámbito local (5). Las fórmulas institucionales nacionales se han venido reproduciendo y la implantación de partidos políticos de ámbito nacional se ha impuesto con escasas excepciones. En líneas generales, los municipios europeos han trasladado los rasgos centrales del modelo de relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento nacional o federal. Un ejemplo de ello lo tenemos en el sistema presidencialista francés que proyecta toda su relevancia simbólica y ejecutiva en la figura del alcalde, mientras el parlamentarismo británico, genera gobiernos locales de gabinete con alcaldes más débiles.

En cuanto a la capacidad de gestión, existen, a grandes rasgos, dos modelos de Administración local europeos:

Modelo de Administración local de bienestar, propio de los países anglosajones y escandinavos, donde las instituciones locales despliegan roles operativos o de gestión de servicios públicos de gran magnitud, convirtiéndose en brazos ejecutores de servicios universales del Estado de bienestar. Se trata de Administraciones locales estatutarias caracterizadas por intervenir únicamente cuando la autoridad central les encomienda alguna tarea.

Modelo de Administración local residual, propio de los grandes Estados continentales (España, Francia, Alemania) en el que las instituciones locales diseñan programas de desarrollo y asistencia social, pero debido a su escasa capacidad económica, quedan al margen de los grandes servicios del Estado social. Son Entidades locales enraizadas en el principio de competencia general, que les otorga autonomía para actuar en aquellos ámbitos que, sin perjudicar al interés general, consideren oportunos para beneficio de sus comunidades.

Entre ambos modelos existen elementos comunes o compartidos que nos permiten sostener un cierto esquema general de comprensión de las Entidades locales europeas: 1º) Comparten un programa de actuación poco complejo centrado en el ámbito urbanístico y social, sin aportación significativa en tareas de empleo, promoción económica o medio ambiente;

2º) Adoptan roles meramente operativos, ejecutores de políticas diseñadas en niveles superiores, sin ningún tipo de intervención en roles sustantivos que las implique en la toma de decisiones políticas.

(5) Sobre los modelos de Administración local, véase, ALBERT CALDERO CABRE, *Modelos de gobierno municipal*, en *Estudios sobre los gobiernos locales*, obra colectiva coordinada por F. CASTILLO BLANCO, UIM, Granada, 1999, págs. 17 a 55.

A pesar de ello, a lo largo de los años noventa, bajo las condiciones de un Estado remodelado o utilizando una terminología más precisa, un Estado poskeynesiano, denominado en algunos casos tercera vía, han empezado a aparecer algunas líneas de cambio que eliminan en algo la tradicional división anglo-continental.

Estos cambios se han caracterizado por:

- Disponer de agendas o planes de intervención más complejos, con mayor presencia en políticas económicas de empleo y medioambientales.
- Desarrollar roles más estratégicos, con mayor voluntad de presencia en las decisiones políticas y reclamando una aportación específica de la esfera local en la estructura del modelo bienestar en un contexto globalizado como el actual. Ello nos obliga a que analicemos posteriormente —en el epígrafe IV— la influencia que el proceso globalizador ha tenido en las competencias de promoción económica local.
- Reconsiderar el concepto inicial de territorio (6) como factor clave para abordar el esquema del ejercicio competencial, sustituyéndolo por un elemento dinámico y flexible, donde los límites no deben estar fijados exclusivamente en términos jurisdiccionales, sino en otros aspectos como los procesos productivos, los recursos, las articulaciones sociales, los proyectos y problemas comunes que coexisten en el lugar. Estos factores son los que determinan que el municipio sea más bien una estructura flexible, compleja e interactiva, en la que el contenido debe definir al continente, que supera ya la noción clásica de continuidad territorial y les obliga para ser eficaces y eficientes a constituir asociaciones municipales regidas en sus relaciones por un principio horizontal de cooperación intermunicipal (7).

(6) La organización urbana municipal se ha basado en la idea, seguramente útil hasta el proceso de cambio que actualmente vivimos, de que el territorio, considerado como un elemento estático, era el factor clave para abordar el esquema del ejercicio competencial. Sin embargo, el proceso de globalización obliga a reconsiderar esta posición inicial introduciendo, en algunos casos, conceptos más amplios como las áreas metropolitanas, espacios geopolíticos comunes, redes de ciudades, y megaciudades.

(7) Actualmente las empresas tienden a recurrir a redes locales para acceder a los recursos estratégicos con el fin de reducir costes. El medio local puede contribuir a reducir estos costes de transacción y transformarse, de esta manera, en una base para la internacionalización y competitividad de las empresas.

III. PRESUPUESTOS PREVIOS AL EJERCICIO DE COMPETENCIAS LOCALES DE INICIATIVA ECONÓMICA

Para llegar a concretar las posibles actuaciones que las entidades locales pueden llevar a cabo en los programas de promoción económica, es imprescindible realizar previamente un somero análisis de los presupuestos constitucionales y legales que circunscriben el ejercicio de esta competencia.

1. Autonomía para gestionar

El artículo 149.1.13º de la Constitución (CE) señala como competencia estatal las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Es lo que el Tribunal Constitucional denomina competencia general de ordenación económica conectándola al principio de unidad de mercado (8). Por otra parte, el artículo 128 CE reconoce la iniciativa pública en la actividad económica así como la posibilidad de reservar al sector público recursos o servicios esenciales especialmente en caso de monopolio. Pero la Constitución exige que sea la Ley la que reconozca y habilite esta última intervención. Y esta exigencia de Ley queda satisfecha sin mayor dificultad en el ámbito estatal y autonómico, sin embargo, el problema se plantea en el ámbito de las entidades locales (9) al tropezar con la imposibilidad de poder adoptar por sí mismas, y mediante ley, decisio-

(8) Sin ánimo de ser exhaustivos, pueden citarse, entre otras, las siguientes obras sobre este tema: *El modelo económico en la Constitución española*, dir. Por F. GARRIDO FALLA, IEE, Madrid, 1980; M. GARCÍA PELAYO, «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución» en *Obras Completas*, CEC, Madrid, 1991, t. III; R. GÓMEZ FERRER, «La reserva al sector público de recursos o servicios esenciales» en *Estudios sobre la Constitución española*. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, Cívitas, Madrid, 1991; O. DE JUAN ASENJO, *La Constitución Económica Española*, CEC, 1984, e *Intervención administrativa en la economía*, Cuadernos de Derecho Judicial, Madrid, 1997; S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo económico*, La Ley, Madrid, 1991; M. BASSOLS COMA, *Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1988; M. MORISI, «Aspectos esenciales de la regulación económica en una Constitución en crisis» en *La Constitución española de 1978*, Estudio sistemático dirigido por A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Cívitas, Madrid, 1979; R. REICH, *Mercado y Derecho*, Ariel, Barcelona, 1985; R. STÖBER, *Derecho Administrativo Económico*, MAP, Madrid, 1992.

(9) Sobre las potestades normativas de las entidades locales puede verse el interesante trabajo de Luciano PAREJO ALFONSO, *La potestad normativa local*, Marcial Pons, Diputación de Barcelona y Universidad Carlos III, 1995.

nes en esta materia (10). Podría pensarse inicialmente en una posible contradicción entre la reserva de Ley exigida por el artículo 128 de la Constitución y la autonomía que el artículo 137 CE garantiza a los municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses (11). Posteriormente concretada en los artículos 140 y 141 CE para el municipio y la provincia respectivamente.

En el ejercicio de esta autonomía, las entidades locales no sólo ejercerán competencias sobre asuntos exclusivamente locales (competencias propias), sino que deberán participar en la gestión de todos aquellos que afecten a su círculo de intereses (competencias delegadas). El concepto de autonomía gira, por tanto, en torno a dos ideas: por un lado, la necesidad de que los entes locales tengan competencias respecto de los asuntos de ámbito local (competencias propias de titularidad local); por otro, la exigencia de que dichos entes participen en la gestión de todos los asuntos públicos que les afecten (competencias de participación en los procesos de decisión de instancias administrativas superiores). En este sentido, el artículo 2.1 LRBRL establece que para que sea efectiva la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, deberá asegurar a los municipios, provincias e islas su derecho a intervenir en cuanto asuntos afecten al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de la gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

Como vemos, la autonomía local no comporta un ámbito material de competencias previamente delimitado, éstas han de ser fijadas por ley estatal o autonómica. La autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales se mueve en el ámbito de la ley. Esta ley puede establecer los requisitos y condiciones en los que las entidades locales desarrollan su actividad, sin que de ello pueda deducirse que la intervención del legislador implica una lesión a la autonomía local concebida como garantía ins-

(10) Véase T. DE LA QUADRA SALCEDO, *Corporaciones locales y actividad económica*, Marcial Pons, Diputación de Barcelona y Universidad Carlos III, 1999, págs. 14 y 15.

(11) El Tribunal Constitucional ha venido recordando desde sus primeras sentencias (STC 4/1981, de 2 de febrero), que autonomía no es soberanía y, por tanto, la misma sigue siendo «reconoscible» aún cuando sufra alguna limitación. Véanse los comentarios de J.M. BANDRÉS SÁNCHEZ CRUZAT, *La autonomía local en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, en AAVV., *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Marcial Pons y Diputación de Barcelona, 1998.

titucional (12). Sin embargo, la tensión subyacente entre principio de autonomía local y la remisión al legislador sirve, en todo caso, para poner de relieve que las limitaciones que el legislador pueda imponer a la actividad local, por amplio que sea su margen de maniobra, han de encontrar siempre un fundamento que permita entender que la ley es respetuosa con la garantía institucional de la autonomía local preservada por la Constitución.

El Estado tiene reservada la regulación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, por tanto, de la Administración local, aunque ello no excluye la posible intervención de las Comunidades Autónomas desarrollando y complementando las bases estatales. Pero además de este régimen jurídico genérico de actuación —establecido en la ley estatal—, la entidad local habrá de tener en cuenta la ley sectorial, que podrá ser a su vez, estatal o autonómica. Por ello no podemos establecer un listado cerrado de competencias locales, sino afirmar que podrán ejercer todas aquellas actuaciones que redunden en la esfera o círculo de los intereses que les son propios.

Ahora bien, los entes locales, además de garantizárseles su existencia, tienen que estar dotados de los medios económicos necesarios para cumplir su función constitucional. La autonomía tiene también una vertiente financiera por lo que deberá ir acompañada de los recursos necesarios (13)

(12) Acerca de la misma, vid., entre otros, R. MARTÍN MATEO, «La garantía institucional de la autonomía local», *REVL*, núm. 208, 1980, págs. 609 y ss; L. PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981, págs. 115 y ss; M. SÁNCHEZ MORÓN, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Cívitas, Madrid, 1990, págs. 159-161. Para una crítica de las insuficiencias a las que aboca el empleo de esta categoría con referencia a las entidades locales, vid., J. ESTEVE PARDO, «Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local», en *REDC*, núm. 31, 1991, págs. 125-147; E. AJA FERNÁNDEZ, «Configuración constitucional de la autonomía municipal» en *Informe sobre el Gobierno Local*, MAP-Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, 1992, págs. 43-66; J. GARCÍA MORILLO, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, págs. 11-49.

(13) Los recursos de las haciendas locales en España consisten en bienes o tributos propios y en transferencias y participación en los ingresos del Estado (artículo 142 de la Constitución). A través de la aprobación del Pacto Local (1998) y de las modificaciones legales llevadas a cabo en aplicación del mismo (1999) se ha ido reformando el sistema de financiación de las entidades locales. Actualmente de nuevo es tema de debate político el posible acuerdo entre los dos partidos políticos mayoritarios para dotar de mayor capacidad de gestión a las entidades locales. Véase sobre este tema, G. GUTIÉRREZ DE PABLO, «El Pacto Local y su financiación. Diversos aspectos sobre una posible reforma en el sistema de financiación de las Corporaciones locales», *Revista Impuestos* núm. 23, 1998; L. GARCÍA HERNÁNDEZ, «El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local», MAP, FEMP e INAP, Madrid, 1999; V. CALVO DE CASTILLO, «Principales novedades para el ejercicio de la autonomía local en el régimen de las Haciendas Locales», *Revista de Estudios Financieros* núm. 192, 1999.

para que el ejercicio de las competencias pueda ser asumido con plena responsabilidad, lo que implica cierta libertad en la actuación del ente responsable. La importancia de los recursos locales propios es obvia, evita la supeditación a otras instancias centrales o regionales en las decisiones. Las transferencias o participaciones en los ingresos del Estado, son una constatación de la responsabilidad compartida que tienen el gobierno local con el gobierno central a fin de lograr la prestación de servicios y funciones públicas (14).

Supone también la autonomía local el poder y la capacidad de autoorganización con la finalidad de desarrollar su estructura organizativa (15) y funcional (16), emitir normas y regulaciones adecuadas para la ejecución de las competencias encomendadas, así como para una mejor prestación de los servicios públicos y el fomento del desarrollo local. Esta capacidad de autoorganización (17) requiere la formulación y aprobación del presupuesto (18) que es uno de los instrumentos jurídicos más influyentes en la promoción económica. Otro elemento propio de la autoorganización son las políticas de personal, su capacidad para fijar plantillas (19), puestos de trabajo, retribuciones, estilos de trabajo, etc.

(14) Es imprescindible materializar un fortalecimiento del sistema de financiación local que les permita a las entidades locales sufragar y hacer frente al desarrollo y plasmación del ejercicio de sus competencias, funciones, actividades y servicios. Sobre esta reivindicación puede verse M.J. FERNÁNDEZ PAVÉS, «La Reforma de las Haciendas Locales», en *Modificaciones y panorama actual del Régimen Local español*, Temas de Administración Local, CEMCI, Granada, 2000, págs. 471 a 502.

(15) Sobre los rasgos básicos de la organización municipal, vid., F. MERCADAL VIDAL, «Organización municipal» en *Tratado de Derecho Municipal*, obra colectiva dir. por S. MUÑOZ MACHADO, Cívitas, Madrid, 1988, t.I, págs. 865 y ss; L. MORELL OCAÑA, *Régimen Local español*, Cívitas, Madrid, 1988, págs. 429 y ss; F. SOSA WAGNER, «La organización municipal», *DA* núm. 228, 1991; M. SÁNCHEZ MORÓN, «El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana» en *Informe sobre el gobierno local*, Madrid, 1999, págs. 291-321.

(16) Las entidades locales son Administraciones públicas de carácter territorial dotadas de las potestades inherentes a las Administraciones públicas y la potestad de autoorganización está implícita en el mismo concepto de autonomía.

(17) Vid. L. PAREJO ALFONSO, «La potestad de autoorganización de la Administración local», en *DA* núm. 228, 1991, págs. 13 a 43, en especial 14-16.

(18) Para la aprobación y ejecución del presupuesto, las Entidades locales disponen de controles y fiscalizaciones, tanto internas como externas, llevadas a cabo por organismos especializados en esta materia.

(19) Las entidades locales deberán también disponer de unas estructuras y de unos recursos humanos adecuados a sus cometidos. Por ello, el artículo 6.1 de la Carta Europea de Autonomía Local señala que «las entidades locales deben definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretende dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz», se refiere a la potestad de autoor-

Para defender y proteger esta autonomía el ordenamiento jurídico dota a las entidades locales de mecanismos (20) que garantizan jurídicamente que las leyes y actividades de las Administraciones estatal y autonómica la respetan. Cuentan con la facultad legal que les atribuye los artículos 119 y 63.3 de la LRBRL de impugnar ante el Tribunal Constitucional las leyes estatales o autonómicas cuando estimen que lesionan su autonomía.

Pero además de esta garantía y protección establecida para ser ejercida a posteriori, la autonomía local debe ser preservada a priori eliminando la posibilidad de controles administrativos. El principio de autonomía es incompatible con la existencia de controles administrativos sobre la actividad local y, si éstos existen, tienen que ser rigurosamente limitados y justificados. Sólo son posibles los controles de legalidad perfectamente determinados y que tienen por finalidad verificar que un acto o decisión local no infringe la normativa vigente. En cambio, los controles de oportunidad, que verifican la prevalencia de una decisión frente a otras posibles, son inadmisibles por contrarios a la autonomía local constitucionalmente reconocida. El artículo 8 de la Carta Europea de Autonomía Local, excluye los controles gubernamentales sobre los locales, quedando éstos exclusivamente en manos de los tribunales de justicia. Así lo expresan también los artículos 65, 66 y 67 de la LRBRL.

En suma, las entidades locales tienen libertad para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. Cuando ejerciten competencias delegadas las podrán adaptar a sus condiciones peculiares y deberán ser consultadas a lo largo de los procesos de decisión para todas las cuestiones que les afecten directamente. Como vemos, la autonomía local, no presenta una extensión y alcance determinado en los distintos sectores materiales de la actividad (21). El conte-

ganización de las entidades locales, recogida en el artículo 4.1 LRBRL. Añadiendo el apartado 2º del mencionado artículo 6 de la Carta que, «el estatuto de personal de las entidades locales debe permitir una selección de calidad, fundamentado en los principios de mérito y capacidad, a este fin deben reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera».

(20) En concreto del conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, introducido en los artículos 75 y 59.2 LOPJ por Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril y en el artículo 63.3 LRBRL por Ley 11/1999, de 21 de abril. Vid. M. PULIDO QUECEDO, *La Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el conflicto en defensa de la autonomía local*, Aranzadi, Pamplona, 1999, Págs. 37 a 43.

(21) Si supone en cambio un derecho de participación y un poder limitado de autoorganización que implica el reconocimiento de potestades para actuar como tal Administración o poder público (potestad reglamentaria, sancionadora, organizativa...). El régimen jurídico de la autonomía local está integrado por distintos elementos: uno *subjetivo* referido a la organización, otro, *objetivo* relativo a las competencias, otro, *institucional* conectado a la posición en el entramado estatal y, finalmente, otro de carácter *financiero*.

nido competencial vendrá determinado por la legislación sectorial y consistirá en competencias propias, con distinto alcance, y competencias delegadas.

Por tanto, las actuaciones en materia de promoción económica han de integrarse en una serie de programas básicos que son esencialmente de carácter horizontal, afectando a la generalidad de subsectores y ramas de actividad, aunque también pueden llevarse a cabo en programas de tipo vertical que inciden de modo particular en esferas concretas. Pero en ambos casos, hoy se impone como principio general de la actuación administrativa local un servicio eficaz a los ciudadanos. Para ello deben adoptarse las medidas necesarias para corregir las disfunciones en los procedimientos administrativos. La existencia de un ordenamiento simple, preciso y una actuación administrativa coordinada, transparente y eficaz, son factores de primer orden para que la entidad local aumente su productividad y el nivel de empleo (22).

2. Hacia una gestión pública local más eficaz

Si hace algo más de dos décadas, GARCIA PELAYO (1977) acuñó entre nosotros la expresión «transformaciones del Estado contemporáneo» para subrayar la plural y diversa naturaleza de los cambios que podían afectar al sistema público, hoy, se vuelve hablar de una «segunda generación» de reformas administrativas, y de la nada despreciable renovación dogmática del Derecho público en general y del Derecho Administrativo en particular. El objetivo fundamental de las reformas es realizar con efectividad una reestructuración de unidades organizativas administrativas, desburocratizar procedimientos e introducir la terminación convencional en los mismos, simplificar el ordenamiento jurídico-administrativo, mejorar los sistemas de información y comunicación Administración-ciudadano y flexibilizar la gestión del empleo público.

Estas transformaciones en la estructura del poder público repercuten en el Derecho que disciplina la actuación del principal instrumento para la dirección y configuración de las condiciones sociales de vida de los ciudadanos: la Administración. Repercusión que afecta a su idoneidad y eficacia, al agotamiento de muchas de las instituciones que rigieron las relaciones ciudadano-poder público en los dos últimos siglos, determinando,

(22) La simplificación administrativa, la agilización de trámites y permisos locales, la adecuada información sobre suelos, usos, infraestructuras y servicios locales son factores que pueden favorecer la aparición de nuevas empresas. La orientación hacia una ventanilla única constituye un objetivo en este sentido.

en definitiva, la necesidad de un replanteamiento y actualización de sus fundamentos, instituciones y técnicas básicas (23).

Se percibe así la urgente necesidad de un cambio en la concepción del Derecho Administrativo y su ejecución por la Administración. PAREJO ALFONSO (24) fundamenta este cambio en algunas de las siguientes razones:

- a) El aumento de la diversificación de las tareas administrativas ha dinamitado la rígida frontera entre actividades públicas y privadas.
- b) La profunda evolución experimentada en las funciones administrativas en una época caracterizada por la incertidumbre, los avances científico-técnicos y el cambio continuo, incide significativamente en la posición de la Administración, descargando en ésta un decisivo y activo papel de adaptación a las nuevas circunstancias sociales con las repercusiones lógicas y de gran calado sobre los criterios organizativos y de actuación propios del Derecho Administrativo.
- c) La hipotética superación del Estado-nación desde el flanco internacional y desde el flanco local provoca una profunda alteración en las formas de administrar. En contraste con el centralizado y universalista Estado de bienestar tradicional, el nuevo Estado se nos aparece descentralizado y localista. La jerarquía entre autoridades se desmorona para reaparecer bajo la apariencia de una compleja red de actores y relaciones (25).
- d) Hoy la sociedad y sus sujetos tienen una relación con la Administración basada en lo que la dogmática alemana acuñó como «posi-

(23) L. PAREJO ALFONSO pone de relieve que los mecanismos administrativos requieren una actualización y una nueva visión de la Administración pública para adaptarse a las actuales condiciones constitucionales y sociales en las que se desenvuelve, superando así la perspectiva que nos imponen los esquemas y categorías elaborados en el Estado de Derecho clásico... Véase, «El Estado como poder y el Derecho regulador de su actuación hoy; algunas de las transformaciones en curso», trabajo presentado al III Congreso del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública, *Revista del CLAD*, núm. 17, 1999, pág. 163.

(24) PAREJO ALFONSO explica que no se puede seguir con el trasfondo explicativo y alimentador del Derecho Administrativo establecido: «como la de un sujeto singular que cumple una actividad técnico-racional y, por tanto, objetivo-jurídica, de mera ejecución de la legalidad asimismo objetiva, cuya fuente universal es el poder estatal, es decir, la soberanía y frente a la cual se pueden hacer valer derechos subjetivos de los ciudadanos, cuya fuente última, asimismo universal, es el principio de libertad». («El Estado como poder y el Derecho como regulador de su actuación...», *op. cit.*, págs. 163 y 164.).

(25) Donde las autoridades locales dejan de ser un simple eslabón en la cadena de mando para convertirse en verdaderos actores políticos y económicos relevantes.

ción fundamental del ciudadano», centrada en la dignidad de la persona y del valor del libre desarrollo de su personalidad. Posición que aparece bajo una perspectiva material derivada de la titularidad de derechos subjetivos desde la que el ciudadano traba contacto con los poderes públicos. Del predominio de una relación jurídico administrativa de subordinación se ha pasado a una relación de colaboración, cooperación y coordinación.

- e) La proliferación de conciertos económicos, contratos-programa y convenios acierta a expresar una necesidad real: la Administración, hecha para mandar, necesita imperiosamente negociar, una vez descubierto que con poder mandar no basta en muchos casos. Es necesario, por tanto, definir los márgenes negociales que la realidad reclama, porque es evidente que bajo los aspectos habitualmente idealizados de una política concertada se esconde el enorme riesgo de una ruptura de la objetividad y de la igualdad y, por supuesto, de la justicia (26).
- f) Por el necesario equilibrio entre los valores «estabilidad» y «cambio» para proporcionar a la sociedad los elementos de seguridad y flexibilidad inmanentes al Derecho en cuanto orden social. Hoy la novedad no se sitúa exclusivamente en el principio de confianza legítima (27) en las relaciones Administración-ciudadano, sino en la adaptación de los términos en los que el Derecho es capaz de generar la indispensable estabilidad reclamada por la dinámica actual del cambio.

Urge por tanto una reconsideración y actualización de la gestión pública en general y, en el caso que nos ocupa, de la local, a fin de conseguir una textura que les permita la adecuada combinación de los principios de segu-

(26) La Administración concertada, desprovista de su equívoca mística inicial marca un camino que va a ser forzoso recorrer o, por lo menos explorar, puesto que ya no cabe ignorar que la Administración negocia y que la negociación se ha convertido en un instrumento imprescindible en la tarea de administrar. Ahora bien, la adopción del sistema de administración concertada como fórmula generalizada de administrar no podría, pues, ser admitida. La aplicación del régimen de conciertos en sustitución del ejercicio unilateral de los poderes públicos sólo puede emprenderse en virtud de habilitaciones legales específicas, allí donde las circunstancias particulares permitan estimarlo positivo. Si esas habilitaciones legales específicas no existiesen, la utilización de un convenio supondría derogar una reglamentación imperativa en beneficio de un particular, lo cual no resulta jurídicamente posible. Véase la STS de 30 de abril de 1979.

(27) Vid. Sobre este principio F. CASTILLO BLANCO, *La protección de la confianza en el Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1998, y el prólogo a la misma de L. PAREJO ALFONSO.

ridad-estabilidad y flexibilidad e impulso. Hoy la gestión pública local se ha visto impulsada e incrementada por la protección y valoración de nuevos aspectos de su actividad (como los medioambientales) y por los procesos de liberalización. Mientras los Estados han visto reducida su capacidad de intervención a través de los instrumentos clásicos de ordenación de la economía —política monetaria, fiscal, de empleo, de ayudas económicas—, se hace cada vez más patente la necesidad de contar con Administraciones locales ágiles dentro de un entorno competitivo.

Por ello, la existencia de un ordenamiento simple y preciso y una actuación administrativa local coordinada y transparente son factores de primer orden para que el municipio aumente su productividad, riqueza y niveles de empleo. Las nuevas tecnologías de las informaciones y comunicaciones ponen de manifiesto las inmensas oportunidades que se les abren a las Administraciones locales para mejorar sus relaciones con los ciudadanos y simplificar los procedimientos administrativos. Las empresas inversoras exigen cada vez más a la Administración local una actuación simplificada (28). El factor tiempo empieza a ser valorado por la Administración local que toma conciencia de que la atracción de inversiones para su territorio pasa de forma prioritaria por dotarse de una gestión ágil y eficaz.

Ahora bien, no debemos olvidar los objetivos fundamentales que han de perseguirse con los procesos de simplificación de la actuación administrativa (29). Por un lado, se trata de mejorar con carácter general la relación del ciudadano con la Administración, haciendo más fácil su acceso a los documentos, ampliando los puntos de conexión con la Administración

(28) Son varias las normas y las propuestas normativas que han tenido fiel reflejo a favor de la simplificación administrativa dentro del ámbito europeo. Así, cabe citar el Informe de la OCDE de 1991 sobre las Administraciones Públicas o el Libro Blanco de la Comisión Europea, *Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*; La Resolución del Consejo de 8 de julio de 1996, sobre simplificación legislativa y administrativa en el ámbito del mercado interior (DOCE C 224, de 1 de agosto de 1996), así como la Recomendación de la Comisión núm. 97/344/CE, de 22 de abril de 1997, sobre la mejora y simplificación de la actividad para la creación de nuevas empresas.

(29) Sobre el principio de simplificación de la actuación administrativa, vid., CERULLI IRELLI, «La simplificación administrativa», *Documentación Administrativa* núm. 248-249, 1997, págs. 337 y ss; G. VESPERINI, «La semplificazione dei procedimenti amministrativi», *RTDP* núm. 3, 1998; así como los trabajos publicados en el libro colectivo dirigido por L. VANDELLI y G. GARDINI, *La semplificazione amministrativa*, Quaderni della SPISA, Maggioli, Bologna, 1999, págs. 11 y ss.; A. SANDULLI, «La semplificazione», *RTDP* núm. 3, 1999, así como las ponencias presentadas en las jornadas celebradas en la Universidad de Milán, los días 16 y 17 de diciembre de 1999, sobre *El procedimiento administrativo entre simplificación y garantías*. En el Derecho español, véase S. MARTÍN-RETORTILLO, «De la simplificación de la Administración pública», *RAP* núm. 147, 1998, págs. 7 y ss; J. TORNOS MAS, «La simplificación procedimental en el ordenamiento español», *RAP* núm. 151, 2000, págs. 39 a 76.

o suprimiendo trámites innecesarios (30). En definitiva, articulando una tramitación más ágil y rápida de los procedimientos que inciden en la vida ordinaria de los ciudadanos (autorizaciones, gestión de recursos humanos, prestaciones sociales, subvenciones y ayudas), e investigando alternativas que armonicen el interés individual propio de los empresarios y ciudadanos con el interés general que ha de satisfacer la Administración local y que consiste en mejorar las condiciones de competitividad de las empresas ubicadas en el ámbito territorial en que le corresponda ejercer.

Pero, por otra parte, esa agilidad y simplificación en la gestión pública local, ha de ser plenamente compatible con otros fines fundamentales que no pueden desconocerse en la actuación de la Administración, como la garantía de los derechos e intereses de los sujetos interesados y la garantía de una buena administración. Específicamente la política simplificadora ha de tener muy presente el equilibrio de los valores que se verán afectados por las medidas de simplificación. Los intereses más fuertes, los vinculados al ejercicio de la iniciativa económica, que reclama celeridad en un entorno competitivo no deben ser los únicos a tener en cuenta. El Derecho Administrativo y, por tanto, la gestión pública local, deben mantener su función de equilibrar tensiones, de buscar el punto justo entre los intereses generales diversos. Celeridad y buena administración sí, pero también celeridad y seguridad jurídica (31).

Hace algún tiempo la introducción del principio de eficacia supuso un cambio sustancial en el modo de concebir la actuación de la Administración. De la exclusiva preocupación por la legalidad se pasó a ponderar el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en las normas y ello ha de reflejarlo necesariamente el Derecho Administrativo aportando instituciones y herramientas aptas para dar respuesta a los retos que se plantean.

(30) A esta simplificación ayudaría el desarrollo de los medios técnicos de comunicación, una nueva regulación de los registros administrativos, la terminación no unilateral de procedimientos y el acceso más fácil a la información administrativa.

(31) S. MARTÍN-RETORTILLO insiste en la necesaria ponderación de intereses y en la necesidad de atender al diverso contenido y finalidad de los procedimientos administrativos cuando se adopten medidas simplificadoras («De la simplificación...», *op. cit.*, pág. 35)

IV. COMPETENCIAS DE INICIATIVA ECONÓMICA DE LAS ENTIDADES LOCALES

1. Fortalecimiento de las entidades locales en las iniciativas de promoción económica

Antes de introducirnos en el ámbito competencial de las entidades locales sobre promoción económica, debemos preguntarnos por el fundamento del fortalecimiento que se ha producido últimamente en el papel que llevan a cabo en esta materia (32).

El proceso de globalización en el que cada vez nos encontramos más implicados no sólo no disminuye la importancia de las entidades locales sino que las revaloriza. La consecuencia más destacable es su influencia en la transformación de las tradicionales actividades que venían llevando a cabo (33). ¿Por qué se produce esta paradoja?

Durante la etapa de construcción y consolidación del Estado de bienestar las actividades públicas en el ámbito económico estaban claramente definidas. Por un lado, se trataba de estimular el crecimiento económico a partir de políticas intervencionistas que actuaran sobre sectores estratégicos, favoreciendo la estabilidad macroeconómica y poniendo a punto las infraestructuras necesarias, es decir, utilizando una expresión popular, se intentaba recalentar la economía nacional. Por otro lado, se trataba de prestar un conjunto de servicios universales y homogéneos destinados a redistribuir la riqueza y a garantizar unos niveles de vida mínimos para toda la población. Las políticas de intervención eran competencia de las autoridades nacionales, mientras que las actividades de prestación se trasladaba a las entidades locales. Al tratarse de servicios universales y estandarizados

(32) Durante la década de los ochenta, el mundo occidental redescubrió el ámbito local. Tras una larga etapa en la que los municipios aparecían como neutrales ejecutores de políticas eminentemente sociales, los asuntos locales alcanzaron notoriedad política a nivel nacional, movilizaron a comunidades enteras y experimentaron una profunda revisión, tanto respecto a lo que hacen como a la forma de hacerlo. Como veremos posteriormente, la incertidumbre financiera y los efectos de una persistente recesión económica fueron los desencadenantes de esta nueva preocupación por la promoción económica de sus comunidades.

(33) En este contexto, las actuaciones económicas locales adquieren relevancia, al mismo tiempo que experimentan transformaciones sustanciales en los rasgos básicos de su puesta en funcionamiento. Las entidades locales deben ser capaces de moverse en la complejidad de gobernar a través de redes y no de jerarquías, de dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad, de relacionarse más que de mandar. En definitiva, la presión de la globalización les obliga a reconstruir las relaciones entre el sector público y privado en el nivel local, así como también a replantearse los aspectos fundamentales de su capacidad de actuación.

la lectura en clave local era absolutamente irrelevante. A partir de este modelo se consolidó la nacionalización del ámbito local.

Pero, las dificultades para hacer frente al Estado de bienestar se manifestaron en un amplio debate sobre el alcance y la naturaleza de las intervenciones públicas. Pronto se empezaron a oír voces sobre si era adecuado seguir recalentando la economía a través de políticas públicas de intervención, así como la oportunidad de continuar con un modelo de servicios públicos homogéneos y universales.

Respecto de las intervenciones públicas, nadie parece apostar hoy por las políticas económicas de corte keynesiano que caracterizaron el periodo anterior. Estas tenían como objetivo fundamental el estímulo de la demanda incrementando la capacidad de compra de la sociedad, es decir, favorecer la sociedad de consumo. Sin embargo, las actuales políticas económicas tienden a dirigirse a la oferta mejorando la competitividad de las empresas como motores del crecimiento económico. El énfasis en la competitividad de las empresas parece justificarse por las presiones de mundialización de la economía, lo que conlleva que cada territorio encuentre su propia vía de crecimiento descubriendo aquellos factores que le puedan hacer más competitivo (34). En esta situación, las intervenciones estatales empiezan a mostrar su excesivo alejamiento y su falta de comprensión de la realidad productiva de cada territorio. Las intervenciones públicas tomadas a nivel nacional no tienen suficiente capacidad de incidencia y, en opinión de la mayoría de los analistas, se hace cada vez más necesario diseñar intervenciones desde la proximidad, es decir, desde el ámbito local.

Por otro lado, las transformaciones de los modelos de producción se tradujeron en elevados niveles de paro y en dificultades de inserción socio-laboral (35). Las ciudades empezaron a sufrir en sus propias carnes las terribles secuelas de esta situación y las presiones a las que se ven sometidas les impulsa a involucrarse en iniciativas de promoción económica (36).

(34) En este contexto, las actuaciones de las entidades locales en el ámbito de iniciativas de promoción económica no sólo adquieren una especial importancia para el desarrollo del territorio, sino que experimentan también cambios sustanciales en su naturaleza y sus mecanismos de puesta en práctica. Deben ser capaces e moverse en la complejidad de actuar a través de redes y de conseguir resultados a través de ejercer sus propias capacidades e influencias.

(35) Los problemas de paro, desindustrialización, marginación, pobreza, etc., que han sufrido muchas ciudades, han supuesto no sólo un reforzamiento de las funciones asistenciales de los Ayuntamientos, sino la necesidad de asumir un papel mucho más activo como agente dinamizador del desarrollo económico y empleo local.

(36) Se trata de crear alternativas productivas y oportunidades de ocupación no sólo para mejorar la situación competitiva de lo local sino también para paliar los efectos, a menudo, dramáticos que el nuevo modelo económico tiene sobre sus ciudadanos.

Respecto del modelo de servicios públicos homogéneos y universales, hemos visto anteriormente como la contribución de las entidades locales al Estado de bienestar se ha limitado a la ejecución de servicios universales diseñados a nivel nacional y por tanto, se ha tratado de una contribución donde lo local no ha sido significativa. Respondía simplemente a una estrategia de eficiencia operativa. Sin embargo, actualmente, la situación se ha modificado de tal forma que ahora lo local se ha convertido en una variable imprescindible para el bienestar de los ciudadanos, pero ya en términos sustantivos y no simplemente operativos. Las causas de la renuncia del Estado de bienestar a sus servicios universales y homogéneos son entre otras, la llamada crisis fiscal del Estado y el hecho de que éste generó y cristalizó una clase media exigente que demandaba del sector público nuevas prestaciones pero ya de forma particularizada (37) y, por último, la exclusión social de segmentos de población sometidos a necesidades extremas y procesos de marginación que el Estado de bienestar parecía haber superado, reclama actuaciones específicas que no pueden ser abordadas desde el universalismo despersonalizado, sino desde el conocimiento y el tratamiento particular de cada caso (38).

Sin embargo, para que este resurgir sea una realidad no basta con la constatación del cambio producido sino que es necesario e imprescindible que tengan capacidad para hacerle frente, es decir, que sean parte muy activa en las decisiones que posibiliten el crecimiento económico.

2. Marco jurídico de la actuación económica de las entidades locales

Analizadas las causas del fortalecimiento de las entidades locales en el desarrollo económico de sus pueblos y ciudades, es hora ya de concretar el marco jurídico en el que pueden actuar dentro de esta materia.

El reparto de los ámbitos competenciales de las Administraciones Públicas diseñado por la Constitución española de 1978, atribuye no exclusiva-

(37) Ecologismo, pacifismo, feminismo, movimientos de liberación sexual. Estas nuevas demandas llegan al sector público rompiendo las reglas del universalismo y la homogeneidad, pues son por definición articuladas de forma particular o reivindicadas por grupos específicos de ciudadanos

(38) ¿Cómo afectan estos cambios a las entidades locales?. Creemos que de forma muy directa. La cercanía a los problemas de los ciudadanos es tal que complica extremadamente cualquier renuncia y les obliga a un constante inventar y reinventar respuestas. Son las primeras en articular alternativas al modelo clásico de bienestar. La importancia sustantiva es, consecuentemente, cada vez mayor. Su cercanía a las demandas de la clase media y su proximidad a las necesidades personales de exclusión social, los transforma en el espacio ideal para dar respuesta a los retos actuales.

mente al Estado sino genéricamente a los poderes públicos la competencia para:

«...promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

La importancia de este precepto deriva de su ubicación sistemática en el título preliminar del texto constitucional (artículo 9.2), que se ve ratificada posteriormente por la constante y reiterada referencia general a los poderes públicos que realizan los artículos 30 a 52 CE, reguladores de los principios rectores de la política social y económica. Referencia que sólo en el artículo 42 CE se limita específicamente al Estado para atribuirle que deberá velar especialmente por las salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero orientando su política hacia su retorno.

Si hacemos esta precisión inicial es para justificar el papel protagonista que, plenamente avalado por el texto constitucional, pueden desempeñar las entidades locales españolas en la promoción económica, colaborando activamente con las restantes Administraciones que tengan responsabilidades más directas en esta cuestión. Su protagonismo no supone en ningún caso la sustitución de los niveles de intervención estatal o autonómico sino la complementariedad de las medidas a aplicar, lo que nos lleva a enfatizar la necesidad de una coordinación y colaboración interadministrativa. El artículo 4 de la LRJAP y PAC (39) recoge los principios a los que deben someterse las Administraciones Públicas en sus relaciones recíprocas y los artículos 10 y 55 de la LRBRL (40) obliga a las entidades

(39) Señala que las Administraciones Públicas deberán respetar el ejercicio legítimo de las competencias de otras Administraciones, ponderando en el ejercicio de sus competencias, la totalidad de los intereses públicos implicados y prestando la cooperación y asistencia activas que las demás Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

(40) Especifica el artículo 10 LRBRL, que procederá la coordinación de competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan del propio interés local, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de las de éstas. En estas relaciones recíprocas, las entidades locales ajustarán su actividad a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos. Las funciones de coordinación establecidas en los artículos 55 y 56 LRBRL no afectarán en ningún caso a la autonomía local.

locales a prestar la colaboración y asistencia que otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de las tareas.

En este sentido, los municipios pueden incidir en el desarrollo y promoción de empleo e innovación tecnológica de sus estructuras productivas, a través de su participación y audiencia en la preparación y puesta en marcha de los programas de desarrollo regional, a cuya elaboración están obligadas las Comunidades Autónomas. El artículo 58.2 LRBRL ordena a las Administraciones que tengan atribuidas las formulación y aprobación de los instrumentos de planificación que, en todo caso, deberán otorgar a las restantes Administraciones una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados (41). El impacto que estas medidas pueden tener sobre las economías locales determina la necesidad de que las Comunidades Autónomas recojan las sugerencias de las Entidades Locales en el diseño de las medidas de carácter redistributivo y en la promoción de su desarrollo productivo endógeno. Es el mismo texto constitucional el que establece en el artículo 40.1 que los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para una distribución de la renta regional más equitativa. Asimismo, el artículo 138.1 garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, mediante el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español. Con el fin de corregir estos desequilibrios económicos territoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, el artículo 158.2 prevé la constitución por parte de las Cortes Generales de un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión para distribuir entre las Comunidades Autónomas y las provincias.

Estos objetivos constitucionales supusieron una serie de medidas legislativas encaminadas a fomentar la actividad económica en las zonas territoriales más desfavorecidas o en especial situación de dificultad económica. En desarrollo de los preceptos constitucionales anteriormente citados se aprobó la Ley 50/1985, de 23 de diciembre, de incentivos regionales para corregir desequilibrios económicos interterritoriales y actualmente la reciente Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial (42). Esta última prevé la posibilidad de delegar la ges-

(41) La elaboración y definición de los planes de desarrollo local, articulados sobre las propuestas y alternativas que ofrecen la Administración estatal y autonómica, constituye un instrumento fundamental no sólo para el desarrollo económico iniciado «desde abajo», sino también para fomentar la autonomía local, dotándola de los recursos y competencias para que la intervención económica de las entidades locales pueda ser plenamente eficaz, una vez demostrada no sólo su necesidad sino también su adecuación y oportunidad.

(42) La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, creó el Fondo de Compensación Interterritorial (artículo 16). La primera etapa

ción de las inversiones que se proyecten con cargo al Fondo de Compensación, así como financiar proyectos conjuntos de distintas Administraciones. También prevé que las entidades locales puedan solicitar de la Comunidad Autónoma correspondiente la ejecución de los proyectos de inversión que se desarrollen en su ámbito territorial. Si el proyecto de inversión afectase a competencias de las entidades locales, la gestión y ejecución del mismo se determinará de mutuo acuerdo (43).

Por otra parte, el artículo 128.2 de la Constitución reconoce la iniciativa pública en la actividad económica sin distinción alguna de sectores, servicios, industrias o actividades. Habilita por tanto a todas las Administraciones para ejercer libremente su iniciativa en actividades de naturaleza puramente económica. Conforme a este precepto constitucional, el artículo 86.1 LRBRL, habilita a las entidades locales para el ejercicio de la iniciativa pública de actividades económicas, bien en régimen de libre concu-

del Fondo de Compensación comenzó con la promulgación de la Ley de 31 de marzo de 1984, donde se establecía que todas las Comunidades Autónomas eran en principio sus beneficiarias, y los recursos se vinculaban tanto a proyectos de inversión destinados a favorecer el desarrollo de los territorios más desfavorecidos, como a atender las necesidades de gasto en inversiones nuevas de los servicios traspasados por el Estado. Una segunda etapa se inicia con la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, que configura el Fondo de Compensación exclusivamente como instrumento de desarrollo regional, sin que sirviese de mecanismo de financiación básica de las Comunidades Autónomas, y en ella dejan de ser beneficiarias la totalidad de las Comunidades para pasar a serlo sólo las más desfavorecidas. Las Comunidades beneficiarias se designan cada año en la LPGE. Sin embargo, el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, por el que se aprueba el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, introduce modificaciones en el Fondo que hacen necesaria la creación de un nuevo marco legal. Estas modificaciones consisten de una parte, en reconfigurar los criterios que determinan quiénes pueden ser beneficiarios del Fondo y, de otra, alterar en parte, el destino de los recursos del Fondo. La nueva Ley 22/2001, de 21 de diciembre, parte de la filosofía de la normativa anterior (Ley 29/1990) como referente básico ante la evidencia de que el Fondo de Compensación Interterritorial ha cumplido de forma altamente satisfactoria los objetivos que tiene asignados durante los últimos años y, únicamente modifica aquellos aspectos estrictamente necesarios para dar cumplimiento al Acuerdo del Consejo. El primer aspecto que modifica es la creación de dos Fondos de Compensación Interterritorial, el Fondo de Compensación tradicional y el Fondo Complementario. El primero, se destinará a gastos de inversión y el Fondo Complementario a financiar la puesta en marcha o funcionamiento de las inversiones, que puede hacerlo hasta un máximo de dos años.

(43) La Ley 22/2001, Reguladora de los Fondos de Compensación, habilita a las entidades locales para que ejecuten proyectos de inversión que se desarrollen en su ámbito territorial, con el acuerdo de la Comunidad Autónoma beneficiaria. En concreto, señala el artículo 9 que «las entidades locales podrán solicitar de la Comunidad Autónoma correspondiente la ejecución en todo o en parte de aquellos proyectos de inversión que se desarrollen en su ámbito territorial. Si el proyecto de inversión afectase a competencias de las entidades locales, la gestión y ejecución del mismo se determinará de mutuo acuerdo».

rencia, o bien previa declaración de reserva y ejecución efectiva en régimen de monopolio (44).

El engarce de la actividad económica local con la previsión general del artículo 128.2 de la Constitución supone la superación del principio de subsidiariedad del sector empresarial público y, con ello, el necesario arrumbamiento de la supeditación de la actividad económica municipal a los servicios de primera necesidad, así como de aquellos otros cuya prestación pública reportara a los usuarios condiciones más ventajosas que las que pudiera ofrecer la iniciativa particular (45). En la normativa de régimen local anterior a la Constitución (Ley de Régimen Local de 1955), estos principios se erigían como límites infranqueables para la actividad económica local.

Sin embargo, hoy, el principio de subordinación al interés general de toda la riqueza del país, en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad —de conformidad con el apartado primero del artículo 128 de la Constitución—, pasa a ocupar el lugar central de la normativa reguladora de la actividad económica de las entidades locales. Este principio de subordinación al interés general, común a toda actuación de las Administraciones públicas, se nos ofrece, así, como parámetro vertebrador de la configuración del sector público económico, que se ve también proyectado en el ejercicio de la iniciativa local en la actividad económica (46).

(44) DE LA QUADRA SALCEDO señala que, «resulta significativo el hecho de que la LRBRL conecte inmediatamente la iniciativa pública de las propias Corporaciones Locales con el artículo 128.2 de la Constitución. Resulta, así, que la iniciativa del artículo 128.2, en su primer inciso, puede ser ejercida directamente por las Corporaciones Locales, sin mediación alguna de ningún otro nivel de gobierno o administración, con fundamento todo ello en el propio texto constitucional (*Corporaciones Locales y actividades económicas*, Cívitas, Madrid, 1999, pág. 48)

(45) Como ha recordado GALGANO, el principio de subsidiariedad marca la distinción entre la sociedad y el Estado en tanto que el reconocimiento de la libre iniciativa marca el fin de esa separación, pero a condición de aceptar el principio de paridad de actuación entre la empresa pública y la empresa privada en la vida económica («Pubblico e privato nelle regolazione dei rapporti economici», en *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, dir. Francesco GALGANO, vol. I, CEDAM-Padova, 1977, págs. 3 a 130, especialmente pág. 122).

(46) El artículo 86 LRBRL se limita a establecer los aspectos adjetivos del proceso de adopción por las entidades locales de decisiones de iniciativa económica. A tal efecto exige la formalización escrita, en expediente administrativo, de la fundamentación de la decisión y, también determina la competencia del órgano plenario para adoptar el acuerdo por el que se decida ejercer la iniciativa económica de que se trate, así como para optar por la forma concreta de gestión de la actividad económica promovida. Sin embargo, el artículo 96 del TRRL dispone que el ejercicio de actividades económicas en régimen de libre concurrencia podrá recaer sobre cualquier tipo de actividad que sea de utilidad pública y se preste dentro del tér-

Ahora bien, ese interés general, por exigencia del artículo 86.1 LRBRL, habrá de concretarse en el expediente acreditativo que aprecie la conveniencia y oportunidad de la medida económica adoptada, aprobado por el Pleno que determinará también la forma concreta de gestión del servicio (47). Ello significa que el reconocimiento de la iniciativa pública económica no significa colocar a los poderes públicos —en nuestro caso a las entidades locales— en la misma condición que los particulares. Éstos se inspiran en su legítimo ánimo de lucro para intervenir en la economía, sin embargo, las Administraciones públicas, de acuerdo con el artículo 103.1 CE, deben servir con objetividad a los intereses generales. El interés general preside e inspira toda la actividad de los poderes públicos y la decisión misma acerca de la intervención en la vida económica no puede estar desconectada de la existencia de un interés general al que servir (48).

El artículo 97 TRRL diseña el procedimiento que han de seguir las entidades locales para adoptar la decisión de ejercer actividades económicas, bien sea en régimen de concurrencia o de monopolio (49). Cuando la

mino municipal y en beneficio de sus habitantes. De su lectura parecería deducirse el establecimiento de límites jurídicos a la libertad de ejercicio de la iniciativa económica local referidos al objeto de la actividad económica, al lugar de desenvolvimiento y a los concretos destinatarios de sus resultados. ¿Se acomodarían estas restricciones al reconocimiento constitucional de la iniciativa pública en la actividad económica y, por derivación, a la norma estatal básica del artículo 86.1, cuando dispone que las entidades locales podrán ejercer la iniciativa pública en la actividad económica conforme al artículo 128.2 de la Constitución? Cabe, por tanto, plantear que el único límite al principio de la libertad de la iniciativa local en el ejercicio de actividades económicas en libre concurrencia, deriva de la subordinación al interés general establecido en el texto constitucional que engloba el concepto de utilidad pública y que el objeto de la actividad esté directamente orientado al fomento y beneficio de los habitantes. Conclusión que remite el problema al de las garantías y controles de la adecuación de la iniciativa económica local a los intereses generales en cada caso concreto.

(47) Al igual que los servicios públicos locales, las actividades de libre iniciativa económica se pueden ejercer por gestión directa o indirecta. La gestión directa la podrá llevar a cabo la propia entidad local, o a través de un organismo autónomo local, o de una sociedad mercantil pública cuyo capital sea íntegramente de la entidad local y necesariamente deberá configurarse como sociedad anónima o de responsabilidad limitada. La gestión indirecta se podrá ejercer a través de concesión, arrendamiento, concierto, gestión interesada, sociedad mercantil y cooperativas, éstas dos últimas formas, cuando el capital únicamente en parte pertenezca a la entidad local.

(48) Parece evidente que la iniciativa en la actividad económica de las entidades locales no es incondicionada sino que está sometida al menos a una justificación causal que deberá reflejarse en la memoria a la que se refiere el artículo 97.1 TRRL. Véase, DIAZ LEMA, J.M., *Los monopolios locales*, Montecorvo, Madrid, 1994, págs. 115 y 118; DE LA QUADRA SALCEDO, T., *Corporaciones locales y actividad económica*, op., cit., pág. 54.

(49) Para la ejecución en régimen de monopolio se requerirá, de acuerdo con el artículo 86.3 LRBRL, el cumplimiento de los trámites previstos para el régimen de concurrencia pero

actividad económica lo sean en régimen de concurrencia, podrá recaer sobre cualquier tipo de actividad que sea de utilidad pública y se preste dentro del término municipal y en beneficio de sus habitantes. Conceptos difícilmente compatibles con la idea exclusiva de ánimo de lucro a la que parecería querer reconducir algunos sectores.

Legitimados legalmente están también los municipios para realizar actividades complementarias de competencias de otras Administraciones y, en particular, las relativas a educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente (artículo 28 LRBRL). Repárese en el carácter social y económico de la relación de competencias mencionadas en el citado precepto legal que, además, no tiene intención exhaustiva, ya que las actividades relacionadas son simplemente un particular ejemplo de las que pueden realizar los municipios. El artículo 28 de la LRBRL puede considerarse como una cláusula general de cierre en la delimitación de las competencias municipales con respecto al ámbito competencial de las Administraciones públicas restantes, pero también como una muestra de un tipo de actividades cambiantes dependiendo de las necesidades de las comunidades vecinales en cada momento histórico.

A ello debemos de añadir la habilitación genérica que el artículo 25.1 de la LRBRL concede a los municipios para promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus comunidades vecinales (50). Estableciendo el artículo 26 LRBRL los servicios mínimos que deben prestar los municipios: en primer lugar los de carácter obligatorio y el resto en función del número de habitantes. En igual sentido se pronuncian los artículos 31 y 41 de la LRBRL especificando los fines de la provincia y la isla: «garantizar los

referidos a la conveniencia del monopolio, lo cual deberá reflejarse en la memoria. Además, el acuerdo de aprobación definitiva del proyecto deberá ser adoptado por la mayoría absoluta del Pleno de conformidad con el artículo 97.2 TRRL. Una vez recaído el acuerdo, se elevará el expediente completo al órgano competente de la Comunidad Autónoma. El Consejo de Gobierno de ésta deberá resolver sobre su aprobación en el plazo de tres meses. Sobre las actividades económicas llevadas a cabo en régimen de monopolio por las entidades locales no nos vamos a extender por quedar al margen de las pretensiones de este trabajo.

(50) En este precepto se regulan las principales competencias municipales entre las que se encuentran: seguridad en lugares públicos; ordenación del tráfico de vehículos y personas en vías urbanas; protección civil, prevención y extinción de incendios; ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores; protección del medio ambiente; protección de la salubridad pública; prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social; transporte público de viajeros; suministro de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; servicios de limpieza viaria; servicio de recogida y tratamiento de residuos (artículo 25.2 LRBRL).

principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y asegurar de forma integral y adecuada la prestación de los servicios municipales en la totalidad del territorio».

Muchas de las actividades que enumeran estos preceptos se sitúan en una órbita intermedia de dudosa delimitación entre la libre iniciativa económica y el servicio público (la promoción y gestión de viviendas ¿es un servicio público o una actividad mercantil?; la gestión de actividades culturales o deportivas y, sobre todo, las de ocupación del tiempo libre, se mueven también en este terreno resbaladizo entre una u otra clase de actividad). Otras, ni son actividades económicas ni servicios públicos, sino la mera gestión de actividades administrativas (como la gestión, ejecución y disciplina urbanística o el patrimonio histórico-artístico, así como todo lo referente a la prevención y extinción de incendios) o verdaderas funciones públicas (las referidas a seguridad pública, ordenación del tráfico y de las personas en las vías urbanas).

A pesar que los servicios públicos económicos y la iniciativa pública económica, ajena al mundo de los servicios públicos, son dos campos distintos en los que el Derecho juega de muy distinta manera. En un caso, será el Derecho Administrativo, los poderes de la Administración y los derechos de los usuarios los que primen; en el otro, será el Derecho privado, los fines generales de la entidad y la oportunidad económica la guía fundamental (51). Esta indiferenciación entre actividad de iniciativa económica y servicio público puede tener algunos aspectos negativos como no destacar suficientemente el distinto régimen jurídico de un tipo y otro de actividad. Pero, puede tener la ventaja de subrayar que la actividad económica de las entidades locales, por más que deba realizarse sometida a las reglas del mercado, no pierde nunca una última dimensión pública (52).

(51) Los artículos 164, 165 a 176 de la Ley de Régimen Local de 1955 establecían las condiciones de municipalización con o sin monopolio, el tipo de servicios y las formas de gestión de los referidos servicios. Esta regulación ponía de manifiesto la indiferenciación tradicional entre lo que pudiera denominarse actividad de iniciativa económica y servicio público. Ambos se consideraban servicios municipales que se desarrollaban en el ámbito de la explotación directa de servicios de naturaleza mercantil, industrial, forestal o agrícola, siendo indiferente que pudiesen prestarse en régimen de monopolio o sin monopolio. Esa indiferenciación se sigue manteniendo en la situación actual en la que el artículo 95.1 TRRL, dispone que los servicios públicos locales, incluso los ejercidos en virtud de iniciativa pública prevista en el artículo 86 LRBRL, podrán ser gestionados directa o indirectamente.

(52) En realidad la polémica sobre esta indiferenciación de conceptos y rasgos viene de lejos. Véase J.L. VILLAR PALASÍ, «La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo», RAP núm. 3 y F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1992, vol. II, págs. 324 y ss. Más recientemente, F. LLISSET BORREL, *La actividad empresarial de los Entes locales*, Abella, el Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados, 1990; F.

Aún cabe establecer otra distinción en el seno de la actividad local derivada de los servicios que tienen como fin la adecuada gestión del dominio público local o, en un sentido más amplio del conjunto de bienes demaniales y patrimoniales de las entidades locales. Recordemos que el dominio público está compuesto por «res extra commercium» y que las funciones y potestades públicas no son negociables. Sin embargo, en una economía menos desarrollada, funciones, potestades y dominio público podían permanecer al margen de la dinámica económica general. Hoy eso ya no es posible, toda actividad que tiene relación con bienes escasos y útiles se ve arrastrada a su consideración y valoración económica con independencia de sus otras cualidades. Obviamente la capacidad de administración de los propios bienes es predicable de cualquier entidad con personalidad jurídica, pero en el caso municipal, la existencia de un específico dominio público, del que se derivan determinados servicios, merece una pequeña atención. Los servicios de construcción, mantenimiento y limpieza de la red viaria y acceso a los núcleos de población; los de parques y jardines, e incluso los de cementerio son perfectamente calificables como los de gestión de unos bienes públicos jurídicamente singularizados por el rasgo de la demanialidad. Se trata, en síntesis de bienes públicos que lógicamente requieren una actividad de servicio para canalizar su uso y cuidado.

Ahora bien, todas estas actuaciones de las entidades locales son siempre de complemento y no de duplicidad con las competencias ajenas. Las relaciones interadministrativas se basan precisamente en el respeto, la información mutua, la colaboración, la coordinación y la asistencia activa recíproca que expresamente señala el artículo 55 y el 10 de la LRBRL (53). Esta complementariedad, la encontramos también expresada en la disposición transitoria segunda de la LRBRL que prevé, respecto de los municipi-

HURTADO ORTS, *La iniciativa pública local en la actividad económica*, FVMP y Cívitas, 1994, prólogo de J.M. BAÑO LEÓN; J. M. DIAZ LEMA, *Los monopolios locales*, Montecorvo, 1994.

(53) La LRBRL contiene en primer lugar sistemas de coordinación voluntarios. Si las entidades locales lo estiman oportuno y, en base a un sistema de negociación, pueden suscribir convenios o consorcios con las demás entidades públicas donde existan intereses públicos concurrentes. Este es el sistema normal de coordinación. Cuando estimen oportuno establecer un sistema más estable que el mero convenio o consorcio, pueden buscar una coordinación orgánica —órganos de encuentro o comisiones mixtas— que solucione los conflictos competenciales que puedan surgir. De manera subsidiaria, si no funcionan estos sistemas, la LRBRL ha establecido un sistema obligatorio de coordinación a través de las leyes sectoriales que regulen cada materia o grupos de materias que pueden contener instrumentos de coordinación. Esa Ley podrá ser estatal o autonómica según el reparto constitucional de competencias y, será la que atribuya a la Administración respectiva la facultad de coordinar esas materias mediante la elaboración de planes sectoriales. En ellos se enumerarán las prioridades de la acción pública correspondiente.

pios, la posibilidad de que ostenten cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por la legislación sectorial a otras Administraciones Públicas.

Por tanto, las entidades locales deberán colaborar en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, coordinando su acción con otros poderes públicos, demandando la participación ciudadana en la medida más amplia posible (art. 69 LRBRL), favoreciendo el desarrollo de las asociaciones vecinales y facilitando a éstas el uso de medios públicos y el acceso a las ayudas económicas.

Como vemos la legislación habilita a las entidades locales para ofertar a la sociedad los servicios que las cambiantes circunstancias de la realidad puedan demandarles, sin más límites que la búsqueda del interés general, el respeto por el ámbito competencial de las restantes Administraciones públicas, y dentro del marco constitucional del principio de coordinación a que se refiere expresamente el artículo 103.1 del texto constitucional. La autonomía local, garantizada constitucionalmente, permite a las entidades locales superar la vieja identificación entre autonomía local y competencias propias y exclusivas, pudiendo y debiendo ocuparse de cuanto permita mejorar la calidad de vida vecinal a través, lógicamente, de las diversas técnicas de la actividad administrativa.

IV. ACCIONES TENDENTES A FAVORECER LOS PROGRAMAS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA LOCAL

Los programas de promoción económica son una alternativa válida para el desarrollo de las entidades locales que pasan por la necesaria coordinación con las previsiones formuladas por el Estado y las Comunidades Autónomas que, conociendo las necesidades locales, deberán formularlos propiciando la participación de las entidades locales en su proceso de elaboración (54). Es oportuno en este momento recordar las modificaciones que la Ley 11/1999, de 11 de abril (denominada del Pacto Local), operó en la LRBRL (artículo 59 LRBRL) expresando la necesidad de que los entes locales cuyos territorios resulten afectados participen en la formación y elaboración de los planes y programas (55). No debemos olvidar que en un Estado des-

(54) El artículo 4.3º de la Carta Europea de Autonomía Local prevé que las entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y en la forma apropiada, en los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afecten directamente.

(55) La Ley 11/1999, de 11 de abril, refuerza la idea de participación de los municipios en la formación y elaboración de planes y resoluciones que, aunque de competencia de otras

centralizado como el español cualquier proceso programador o planificador es bastante complejo debido a su estructura pluralista, participativa y democrática.

Estos programas pueden ser fruto de la actividad privada o de la actividad pública que incentive a su vez a la privada. En cualquier caso lo eficaz será partir del potencial de desarrollo endógeno movilizándolo los recursos locales humanos, económicos e institucionales (creación de polígonos industriales, ordenaciones urbanísticas favorecedoras de equipamientos (56), creación de sociedades públicas que sepan fomentar la actividad empresarial privada así como evitar el peligro del desarrollo subvencionado) como verdaderos agentes de desarrollo local.

Los organismos internacionales también han tenido un protagonismo importante en el fomento de incentivos económicos de las entidades locales. En concreto la OCDE (a), la Comunidad Europea (b) y el Consejo de Europa (c), se han preocupado directamente de los problemas relacionados con el desempleo y el crecimiento económico:

a) la OCDE alumbró dos tipos de programas:

- 1º) Iniciativas locales de empleo (ILE) (57).
- 2º) Los Proyectos de gestión pública rural (GPR).

Administraciones, les puedan afectar. La intervención que se les reconoce a los municipios viene a reafirmar la misma idea de participación ya prevista con anterioridad en el artículo 59 LRBRL. Actualmente el citado precepto enfatiza en la necesidad de esa participación e intervención.

(56) La actuación de los ayuntamientos en la oferta de suelo e instalaciones industriales es fundamental debido en unos casos a la escasez de las mismas y en otros a su deterioro o infrutilización. La existencia de suelo industrial como equipamiento básico afecta directamente al desarrollo económico del municipio. Poseer suelo industrial donde el binomio calidad-precio sea aceptable es una variable de competitividad a la hora de captar iniciativas empresariales.

(57) La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) puso en marcha un programa de acción y cooperación sobre iniciativas locales para la creación de empleo (ILE). Programa que con la participación inicial de trece países, entre ellos España, se propuso ofrecer recomendaciones sobre el papel del nivel local ante los problemas económicos y dar a conocer las distintas experiencias que comenzaban a desplegarse en distintos puntos geográficos. En España, el Ministerio de Trabajo a través de la Orden Ministerial de 6 de julio de 1983, reguló las directrices generales de promoción de las iniciativas locales para la creación de empleo. Pero no fue hasta 1986, mediante Orden Ministerial, cuando se impulsaron un conjunto de acciones similares diseñadas en su momento por la OCDE. Entre ambas órdenes ministeriales y con posterioridad a las mismas, distintas Comunidades Autónomas llevaron a su esfera territorial las iniciativas locales de empleo, siendo la primera Andalucía, que en julio de 1985 puso en marcha el programa de Unidades de promoción de Empleo (UPES) por medio del Decreto 150/85.

Para el desarrollo de estos programas se aprobó en España la Orden Ministerial de 21 de febrero de 1986, con la finalidad de promover, impulsar y financiar aquellas iniciativas que pudieran generar empleo estable mediante la creación de pequeñas y medianas empresas y utilizar los recursos ociosos en la localidad o comarca donde vayan a realizar su actividad productiva. Esta Orden Ministerial incluía varios tipos de ayudas como subvenciones financieras, asistencia técnica y ayudas salariales.

b) La labor llevada a cabo por la Comunidad Europea ha sido muy positiva para el desarrollo de las entidades locales españolas. Los instrumentos europeos que han hecho posible un crecimiento económico de los municipios y provincias, aunque no fueron concebidos exclusivamente para este ámbito territorial, son fundamentalmente el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA); el Fondo Social Europeo (FSE); el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) (58).

La Comisión Europea viene señalando que, hoy en día, las iniciativas locales son las más aptas para crear empleo al captar mejor la diversidad propia de cada cultura y cada organización socioeconómica. Así en el Informe sobre Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo (SEC) de 25 de enero de 1998, la Comisión reconoce la contribución de las Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo (ILDE) a la lucha contra el desempleo, la mejora de la calidad de vida y la equidad social a escala local (59).

c) Por último, el Consejo de Europa además de su finalidad defensora de los derechos humanos tiene también la finalidad de impulsar armónicamente el progreso económico y social de los países miembros. Para su con-

(58) La Comunidad Europea ha desarrollado durante un periodo de tiempo programas de incentivos regionales con el objetivo de reequilibrar las diferencias económicas entre los distintos territorios de los Estados miembros. Se trata de compensar a zonas pobres o desfavorecidas con un esfuerzo público extraordinario de promoción económica. Esta es la razón de ser de los «Incentivos Regionales» respecto de las regiones más pobres. Pero, en muchas ocasiones, las actividades de promoción económica atraviesan todo tipo de zonas (ricas o pobres), y son incluso desarrolladas por regiones o municipios que ya tienen un determinado nivel de desarrollo. La finalidad, en este último caso, es aprovechar el buen clima alcanzado y no retroceder en los logros conseguidos.

(59) La base jurídica de los Ayuntamientos para actuar en materia de empleo no viene explícitamente definida en el articulado de la LRBRL. No obstante, el artículo 2 de esta Ley establece que deberán actuar en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses actuando de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. Y el artículo 4 de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, reconoce el principio de subsidiariedad a favor de las entidades locales, de modo que el ejercicio de competencias incumbe a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, otorgando suficiente cobertura jurídica para la implicación de los entes locales en materia de empleo.

secución ha propiciado mecanismos de solidaridad como el Fondo de Desarrollo Social del Consejo de Europa y el Fondo Europeo de Ayudas de Urgencia.

Entre los organismos estatales encargados del desarrollo económico local está el Ministerio para las Administraciones Públicas que coopera con las entidades locales (Provincias, Mancomunidades y Municipios fundamentalmente) para asegurar la prestación en todo el territorio provincial de los servicios de competencia municipal y colabora con la provincia a cumplir con su obligación legal de prestar asistencia y cooperación jurídica económica y técnica a los municipios de menor capacidad económica y de gestión. Esta cooperación se materializa a través de los llamados Planes Provinciales de Cooperación de Obras y Servicios en cuya elaboración deben participar los municipios. Para llevar a cabo estos planes se aprobó el Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo (60), en el que se regula la cooperación económica del Estado a la inversión de las entidades locales a través de tres tipos de acciones:

General, donde se determinan los requisitos de la cooperación del Estado a los planes provinciales;

Especial, para corregir desequilibrios en las zonas de bajo nivel de vida y;

Sectorial, con el objetivo de financiar selectivamente acciones relativas a instalaciones y equipamientos de municipios mayores de 20.000 habitantes.

Este Reglamento prevé un tratamiento preferencial en la concesión de subvenciones estatales para los planes provinciales que desarrollen las mancomunidades de municipios.

Por último debemos citar al Tratado de Maastricht donde se institucionaliza la presencia de las Administraciones territoriales infraestatales en el Comité de las Regiones. Entre los objetivos generales del Tratado figura el de promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, y entre los principios aplicables, establece el de subsidiariedad, según el cual la Comunidad intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no pueda ser alcanzada por los Estados miembros.

(60) Desarrollado en la Comunidad Autónoma andaluza por Decreto 131/1991, de 2 de julio, en el que se prevé una armonización de los programas de inversiones locales de la Comunidad Autónoma con los del Estado y demás entidades participantes, públicas o privadas, con objeto de que la Administración autonómica pueda valorar las necesidades de las entidades locales a efectos de su cooperación económica. Para ello, las Diputaciones Provinciales deberán remitir a la Consejería de gobernación la encuesta de infraestructuras y equipamiento local, así como las actualizaciones que hace referencia el artículo 3 del Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo.