

Cumpliendo el encargo formulado por el Ministerio de Administraciones Públicas, la Comisión creada al efecto presentó en enero de 2005 el denominado "Libro Blanco para la reforma del Gobierno local en España", en que se recogen diversas consideraciones y propuestas sobre el gobierno local, que pudieran tenerse en cuenta en una nueva legislación estatal que sustituya y actualice la Ley 7/1985, de 2 de abril. Entendiendo que dicho Libro Blanco es un documento que sirve para promover un debate sobre las posibles opciones de reforma del régimen local, el Gobierno de Aragón, a través del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, ha hecho llegar al Ministerio de Administraciones Públicas una serie de alegaciones y sugerencias, que tienen el denominador común de defender la especial trascendencia que tiene la estructura local para las Comunidades Autónomas como pieza fundamental de su organización territorial y la necesidad de que se respete por el Estado el ámbito competencial reconocido por los Estatutos en materia de régimen local, que incluso podría verse ampliado y reforzado en la próxima reforma de los Estatutos. Por el interés que puede tener dicho documento se reproduce a continuación.

ALEGACIONES QUE FORMULA EL GOBIERNO DE ARAGÓN EN RELACIÓN AL LIBRO BLANCO PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA

1.1. El Libro Blanco es resultado del trabajo de la Comisión creada por Orden APU/2648/2004, de 27 de julio (BOE nº 187, de 4 de agosto). Dicha Comisión tenía como cometido «el análisis de la situación del Gobierno y la Administración Local en España, efectuando las propuestas necesarias para su reforma de acuerdo con el criterio de fortalecimiento del principio de subsidiariedad y de la democracia local».

Lo primero a destacar del Libro Blanco presentado es que no contiene un análisis de la situación sobre la que se trata de efectuar propuestas. Parece lógico que se iniciara con una descripción, aunque fuera resumida, de las características de las entidades locales, de sus principales problemas y carencias, con datos e información contrastada.

Por otra parte, su texto no es uniforme, con repeticiones o contradicciones que parecen reflejar diversas autorías sin una labor posterior suficiente de coordinación del conjunto.

La mayor parte del Libro Blanco se ciñe a una serie de consideraciones de tipo jurídico, en general bien conocidas ya por todos los expertos, en cuyos principios generales puede haber conformidad, pero que resultan de no fácil aplicación en la realidad. Se olvida así que la solución de muchos de los problemas reales más que normas básicas adicionales requieren suficiente financiación y tener en cuenta la peculiar organización territorial de cada Comunidad Autónoma.

1.2. El Libro Blanco parece partir de una situación similar a la que existiera en 1985 cuando se aprobó la Ley Básica de Régimen local; desconociendo la variedad y pluralidad que existe en una España donde ya hay regímenes jurídicos y realidades muy distintas (régimen foral de Navarra, territorios históricos en el País Vasco, Comunidades uniprovinciales —y, por tanto, sin provincias—, legislación local propia de varias Comunidades Autónomas, varias Leyes de capitalidad, legislación sectorial autonómica y planes autonómicos en gran parte de los sectores de la acción pública). Y esa realidad, plural y variada, no parece precise de reformas generales de corte uniformizador.

1.3. El Libro Blanco parece prescindir del papel real que hoy tienen las Comunidades Autónomas, partiendo de una óptica totalmente centralista. Las Comunidades Autónomas son titulares de la competencia exclusiva en materia de régimen local, reconocida en sus Estatutos de Autonomía, aprobados por las propias Cortes Generales. Frente a la propuesta de elevar la Ley básica por encima de los Estatutos de Autonomía (se pretende que dicha ley pase a formar parte del «bloque de la constitucionalidad», II.4), hay que afirmar la posición de prevalencia de los Estatutos, dada su especial naturaleza jurídica y su procedimiento de aprobación, sobre cualquier norma básica estatal.

Es cierto que el Estado tiene la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, pero debieran ponderarse con sumo cuidado los límites que el propio Estado debe dar a esta competencia si no se quiere caer en la deslealtad institucional y privar de contenido al título competencial en materia de régimen local, provocando nueva conflictividad (Ha de recordarse que tanto Cataluña como Aragón tienen recurridos como inconstitucionales diversos preceptos de la Ley de moder-

nización del gobierno local). Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas afectan ya a muy distintos aspectos (procedimiento administrativo común, recursos, jurisdicción contencioso-administrativa, contratos, expropiación forzosa, responsabilidad, funcionarios), pero entender que puede extenderse a vaciar de contenido títulos competenciales específicos es inadmisibile. Sin embargo, con una perspectiva política y jurídica muy discutible, *el Libro Blanco defiende que el Estado cuenta con plena libertad de configuración política en esta materia, pudiendo consecuentemente optar por el diseño de una Ley de bases dotada de mayor o menor extensión y densidad normativa*; «se trata —se afirma— sencillamente, de una mera opción política, que, en cuanto tal, escapa al control jurisdiccional» (pag. 20). Es dudoso que pueda efectuarse esa afirmación sin faltar a la lealtad institucional y se entiende sería un grave error que la futura ley básica de régimen local pretendiera ampliar el ámbito de regulación de la actual. Antes bien debiera limitarse a regular lo indispensable, partiendo de que en el momento actual las Comunidades Autónomas tienen un nivel de consolidación muy superior al de 1985, y entendiendo que su competencia exclusiva sobre régimen local se ejerce en el marco de las bases del régimen de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), comunes a todas ellas, limitando así la tendencia expansiva del Estado en la regulación de lo básico de las entidades locales.

Resulta, además, que varias Comunidades Autónomas, en ejercicio de la competencia que tienen reconocida, han aprobado sus leyes sobre régimen local (Aragón, Cataluña, Navarra, La Rioja, Madrid, Castilla y León, Galicia, Murcia...), previendo especialidades o desarrollos en el marco de la actual legislación básica. Concretamente, las Cortes Aragonesas han aprobado la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local Aragonesa y en desarrollo de la misma por el Gobierno de Aragón se han dictado el Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón y el Decreto 346/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón. Es sorprendente que esta realidad jurídica no merezca en el Libro Blanco, no ya la enumeración y valoración de las leyes aprobadas, ni siquiera una mera alusión.

Ese desconocimiento parece extenderse a alguno de los vigentes Estatutos de Autonomía: cuando se habla, en el párrafo 2.15.c) del «desconocimiento o la falta de voluntad sobre la aplicación de los instrumentos estatutarios de delegación de competencias autonómicas en las diputaciones... a pesar de que la posibilidad está recogida explícitamente en varios Estatutos», se cita al de Aragón, desconociendo que el vigente Estatuto ya

no contiene esa mención, que se incluyó en el art. 45 del Estatuto de 1982 y no fue mantenida en la reforma estatutaria de 1996.

Cuando está planteada la reforma de la Constitución y una ampliación de los Estatutos de Autonomía no parece posible pretender reducir el ámbito de decisión de las Comunidades Autónomas para organizar su territorio. En Derecho comparado, en Estados como Alemania o Suiza el régimen local es competencia exclusiva de los Estados y cantones, sin que ello presente especiales problemas. Por otra parte, debe superarse la visión que parece deducirse del Libro Blanco de unas Comunidades Autónomas enfrentadas con sus entidades locales o de la existencia de intereses contrapuestos entre ambos niveles, que obliga al Estado a interponerse y poner orden a través de nuevas normas básicas. Aparte de las lógicas tensiones en materias en que el ejercicio de competencias se efectúa sobre el mismo territorio con distintas mayorías políticas, la realidad muestra un panorama muy distinto, con unas relaciones continuas y constantes de colaboración y realización de proyectos comunes a través de las más variadas fórmulas de cooperación.

La opción de futuro más adecuada al actual nivel de desarrollo del Estado autonómico es que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias en materia de ordenación territorial y sectorial vayan configurando un esquema de gobierno del territorio y de prestación de los servicios públicos adaptada a su realidad poblacional. La elaboración de esas políticas, adaptadas a su realidad peculiar, debe efectuarse, desde luego, en diálogo y con la participación de las entidades locales y sus asociaciones representativas en el ámbito autonómico; en su desarrollo y ejecución deben ser protagonistas las entidades locales, con posibilidad de aplicar políticas propias, que cuenten con capacidad de gestión suficiente, según los casos, a nivel municipal o supramunicipal.

Ese mismo principio de subsidiariedad, que se invoca únicamente a favor de las competencias locales, debiera tenerse también presente por el Estado en su relación con las Comunidades Autónomas. En materia de régimen local y de ordenación del territorio el Estado sólo debiera dictar normas cuando los objetivos generales a conseguir no puedan ser alcanzados de manera adecuada por las Comunidades Autónomas, nivel legislativo y de ejecución más cercano a los ciudadanos que el estatal.

1.4. El Libro Blanco no propone medida alguna de reforma del mapa municipal, aunque pretenda atribuir al Estado medidas de fomento, que difícilmente puede ejercer quien carece de competencia sobre el tema.

La realidad territorial de las distintas Comunidades Autónomas es muy diversa: uniprovinciales y pluriprovinciales, con un mapa municipal que va desde los 45 municipios de Murcia a los 2.248 de Castilla y León; por ello, han de ser las Comunidades Autónomas las que acometan, en su caso, operaciones de reorganización territorial.

Algunas Comunidades Autónomas (Aragón, Cataluña, Castilla y León) han previsto ya una organización territorial específica que pretende paliar las deficiencias de su estructura municipal y colaborar a superarlas, creando las comarcas como ente local intermedio. En este sentido las Cortes de Aragón han aprobado la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón, la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal y la Ley 23/2001, de Medidas de Comarcalización. Y consecuencia de ellas, las 32 leyes de creación de comarcas: Ley 9/2000, de 27 de diciembre, de creación de la Comarca del Aranda; Ley 9/2001, de 18 de junio, de creación de la Comarca de la Comunidad de Calatayud; Ley 13/2001, de 2 de julio, de creación de la Comarca del Alto Gállego; Ley 14/2001, de 2 de julio, de creación de la Comarca de Tarazona y el Moncayo; Ley 16/2001, de 29 de octubre, de creación de la Comarca de Valdejalón; Ley 18/2001, de 19 de noviembre, de creación de la Comarca Campo de Borja; Ley 22/2001, de 21 de diciembre, de creación de la Comarca Gudar-Javalambre; Ley 21/2001, de 21 de diciembre, de creación de la Comarca Ribera Alta del Ebro; Ley 3/2002, de 25 de marzo, de creación de la Comarca de Cinca Medio; Ley 4/2002, de 25 de marzo, de creación de la Comarca del Somontano de Barbastro; Ley 7/2002, de 15 de abril, de creación de la Comarca del Matarraña/Matarranya; Ley 8/2002, de 3 de mayo, de creación de la Comarca de Maestrazgo; Ley 9/2002, de 3 de mayo, de creación de la Comarca de la Jacetania; Ley 10/2002, de 3 de mayo, de creación de la Comarca del Bajo Aragón; Ley 11/2002, de 14 de mayo, de creación de la Comarca de Andorra/Sierra de Arcos; Ley 12/2002, de 28 de mayo, de creación de la Comarca de la Ribagorza; Ley 13/2002, de 10 de junio, de creación de la Comarca de la Ribera Baja del Ebro; Ley 17/2002, de 5 de julio, de creación de la Comarca de Los Monegros; Ley 18/2002, de 5 de julio, de creación de la Comarca de Campo de Daroca; Ley 20/2002, de 7 de octubre, de creación de la Comarca del Bajo Cinca/Baix Cinca; Ley 24/2002, de 12 de noviembre, de creación de la Comarca de Campo de Belchite; Ley 25/2002, de 12 de noviembre, de creación de la Comarca de La Litera/La Llitera; Ley 26/2002, de 26 de noviembre, de creación de la comarca de Cinco Villas; Ley 27/2002, de 26 de noviembre, de creación de la comarca de Hoya de Huesca/Plana de Uesca; Ley 28/2002, de 17 de diciembre, de creación de la Comarca de Cuencas Mineras; Ley 31/2002, de 27 de diciembre, de creación de la Comarca

Campo de Cariñena; Ley 1/2003, de 11 de febrero, de creación de la Comarca de la Sierra de Albarracín; Ley 5/2003, de 26 de febrero, de creación de la Comarca de Sobrarbe; Ley 7/2003, de 12 marzo, de creación de la Comarca de la Comunidad de Teruel; Ley 8/2003, de 12 de marzo, de creación de la Comarca del Bajo Martín; Ley 12/2003, de 24 de marzo, de creación de la Comarca de Bajo Aragón-Caspe/Baix Aragó-Casp y Ley 13/2003, de 24 de marzo, de creación de la Comarca del Jiloca.

Pese a ello, el *Libro Blanco* ignora a las comarcas cuando estudia el sistema local español (2.1 a 2.8) y sólo les dedica después cinco líneas para concluir que «la experiencia comarcal en España, por el momento y en líneas generales no ha sido totalmente satisfactoria» (2.55). Por otro lado, desconoce la previsión del artículo 152.3 de la Constitución española, sobre la posible creación a través de los respectivos Estatutos de Autonomía de agrupaciones de municipios que constituyan circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica.

En cuanto al apoyo decidido a la *intermunicipalidad* que se preconiza, las Comunidades Autónomas hace tiempo que se han anticipado en la política de fomento de las Mancomunidades. Aragón aprobó ya en 1987 una Ley de Mancomunidades y fomentó decididamente su constitución. (En el año 2001 existían en Aragón 91 Mancomunidades, de las cuales 8 fueron declaradas de interés comarcal, agrupando todas ellas 661 municipios de los 730 con los que cuenta la Comunidad Autónoma). Precisamente la creación de las comarcas ha querido dar un paso adelante en ese proceso de cooperación intermunicipal, aprovechando la experiencia de las mancomunidades precedentes y dando estabilidad a esa cooperación, al objeto de organizar el territorio autonómico mediante entidades locales consolidadas y adaptadas a la realidad territorial, promovidas libremente por los municipios que las integran. En este sentido conviene recordar que la Comarca aragonesa es netamente municipalista, tanto en su origen como en su configuración. En su origen porque precisó de la voluntad municipal mayoritaria para ponerse en marcha, con una unión de voluntades especialmente cualificada (dos terceras partes de los municipios que deban integrarla y que representen dos tercios del censo electoral del territorio correspondiente). En su configuración, puesto que la Ley de Comarcalización se limitó a fijar reglas generales previéndose que cada comarca pueda dotarse de un Estatuto propio, que refleje sus peculiaridades específicas, a través de la Ley que la cree y de su propia potestad de autoorganización, que se le reconoce expresamente.

1.5 El Libro Blanco dedica amplio espacio a defender la utilidad y funcionalidad de la *provincia*. Sobre este tema, conviene subrayar algunas cuestiones que se estiman fundamentales:

a) la existencia de la provincia debiera pasar a ser una cuestión de decisión autonómica, atendidas sus características territoriales y poblacionales (en varias Comunidades Autónomas, las uniprovinciales, la provincia ha dejado de existir sin consecuencias perjudiciales para los municipios); debiendo recogerse este nuevo planteamiento en la futura reforma constitucional.

b) el reconocimiento y la defensa de la autonomía local en sus propios términos debería reservarse a los municipios. Porque, cuando se cita la Carta Europea de la Autonomía local para defenderla hay que recordar que esa Carta prevé que ese derecho de autonomía «se ejerce por Asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal...» (art. 3.1), requisito que no concurre en las Diputaciones Provinciales.

c) el problema real de la provincia es su actual situación de carencia de competencias propias, una vez perdidas aquellas que fueron sus competencias y obligaciones específicas (acción social, sanidad, fomento en diversos sectores de la acción pública). El propio Libro Blanco se tiene que preguntar «cómo tienen que trabajar las nuevas Diputaciones» (2.2.4) y defender «una regeneración de estas instituciones» (2.22), «poniendo límites a la acción de las Comunidades Autónomas» (2.23). El Libro Blanco plantea que «la provincia debe conservar las competencias que contiene el art. 36.1 LBRL y añadirsele nuevas» bajo la premisa de que lo que no puedan hacer los Ayuntamientos se adjudique a las Diputaciones Provinciales; esto se justifica «porque así lo requiere el principio democrático combinado con el principio de proximidad». Pero las competencias de cooperación y de sustitución tienen escaso contenido para justificar una institución y, si los municipios han de tener autonomía plena, no se les debería imponer un sistema de cooperación determinado; debiera dejarse a los municipios plena libertad para tomar sus propias decisiones sobre la forma de prestar sus competencias propias, en el marco de las leyes; si no pueden hacerlo aisladamente, debieran poder, según estimen conveniente, pedir la dispensa de algunos servicios, asociarse con otros, delegarlas o convenirlas con las comarcas o pedir la cooperación provincial, de existir.

Es curioso que nunca se mencione en defensa de la autonomía municipal (se supone que un Libro Blanco estudia alternativas) otra fórmula posible para robustecerla: entregar directamente a los municipios, de forma incondicionada, los ingresos que ahora gestiona la provincia.

d) el Estado debiera dejar de utilizar a la provincia como elemento centralizador. Debiera renunciar a las tutelas y controles que todavía mantiene sobre la asignación de recursos financieros a las provincias, convirtiendo en incondicionada la financiación que aporta a los Planes de Cooperación y demás cauces de financiación a proyectos municipales, de modo que la «cooperación local» fuera de verdad una competencia provincial autónoma, en aquellas Comunidades Autónomas donde existiera la provincia, sin necesidad de intervención estatal en la selección de proyectos y actuaciones. A ello alude el apartado 2.46 del Libro Blanco.

1.6. El Libro Blanco carece de propuestas en relación con la financiación de las Haciendas locales, cuestión fundamental y la que, en el fondo, hace posible el incremento de competencias efectivas de las entidades locales.

Es curioso, además, que cuando se hace referencia al tema existe una tendencia a desviar hacia las Comunidades Autónomas la responsabilidad de esa financiación en términos inadmisibles: como cuando se dice (2.45) «parece que el rol de las CCAA...no puede ser otro que, en primer lugar, garantizar, a su nivel, la suficiencia financiera de los gobiernos locales para la realización de sus actividades».

En otro lugar (1.1.3. segundo párrafo), tras constatar que las Haciendas locales no disponen de medios suficientes, se afirma que «la efectiva participación en los tributos de las comunidades autónomas no existe o ha sido sustituida por subvenciones graciabiles en su concesión, condicionadas en su destino y no garantizadoras de la continuidad y regularidad de la prestación de los servicios públicos subvencionados».

Otra vez se demuestra el desconocimiento de la realidad: en Aragón, desde el año 1993 existe el Fondo aragonés de cooperación municipal, de carácter incondicionado que, actualmente, aparece recogido en el art. 262 Ley de Administración local de Aragón, dotado con 24 millones de euros, existen aportaciones incondicionadas a las Comarcas (62 millones de euros) y otros 102 millones de euros, que junto con los anteriores, componen en 2005 el Fondo local de transferencias de la Comunidad Autónoma a los entes locales.

Las afirmaciones citadas son, por tanto, injustas y prescinden de datos constatables, así como de otros argumentos que deben tenerse en cuenta en materia de financiación de las Haciendas locales:

a) la estructura de los ingresos de las Comunidades Autónomas es muy distinta de la del Estado. Gran parte de su sistema de financiación parte de

los ingresos que tienen su origen en los trasposos de funciones y servicios originariamente del Estado, calculados con arreglo a la metodología del coste efectivo de la competencia transferida. Pretender, por tanto, una participación en esos ingresos supondría mermar la financiación necesaria para la atención de esos servicios.

b) cuando le ha convenido, el Estado ha defendido que era de su responsabilidad garantizar la suficiencia financiera de las entidades locales. Cuando Cataluña y Galicia defendieron su competencia para modificar los criterios de distribución de la participación de los entes locales en los tributos estatales, percibida a través de dichas Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional en su sentencia 96/1990, de 24 de mayo, asumiendo la postura del Estado, declaró que «es precisamente al legislador estatal en este caso, ya que se trata de fondos mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las Corporaciones locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a quien incumbe, en virtud de aquella reserva de ley, a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE)...» (Fundamento jurídico 6).

Tampoco se alude a las exenciones en las tasas locales a que se ven obligadas las entidades locales por la legislación del Estado y su necesidad de compensación, ni a los principios que sobre los recursos financieros de las Entidades locales contiene la Carta Europea de la Autonomía Local.

1.7. El Libro Blanco hace un canto a favor de la autonomía local, que todos podemos compartir en su formulación abstracta. Invoca repetidamente la Carta Europea de la Autonomía local, e incluso propone reproducir en la futura legislación básica algunas de sus disposiciones. Esta reproducción podría tener una eficacia meramente retórica, puesto que dicha Carta, como Tratado ratificado en su día con autorización de las Cortes Generales, es plenamente invocable desde entonces.

Debe reiterarse que ese derecho de autonomía es sólo plenamente aplicable cuando se refiere a los municipios. No puede pretenderse extender la profundidad y extensión de este concepto a los demás entes locales.

En cuanto a los actuales controles de legalidad que ejercen las Comunidades Autónomas, cuya abolición se propone (1.4.3.d), ha de recordarse la jurisprudencia constitucional que declaró (STC 46/92 y 11/99) que: «Los controles administrativos de legalidad no afectan al núcleo central de la autonomía de las Corporaciones locales»: Mantener la mayor parte de esos

controles, por otra parte, no tiene especial interés político para las Comunidades Autónomas; además, el ejercicio de esos controles en la práctica (gestión del patrimonio, endeudamiento) plantea escasos problemas, puesto que vienen siendo ejercidos en la práctica como una forma de asistencia a los municipios (a tantos pequeños municipios) para que no se cometan errores de legalidad.

Posiblemente las mayores discrepancias se producen en relación con la aprobación definitiva de los Planes de urbanismo por la Comunidad Autónoma, dado el interés de los municipios por propiciar nuevas expectativas de crecimiento, no siempre justificadas. Pero en esta materia está claramente establecido que la intervención de la Comunidad Autónoma ha de referirse exclusivamente a la salvaguarda de intereses supralocales, que siempre valdrá la pena defender.

1.8. Se invoca la cita de una recomendación del Congreso de los Poderes locales y regionales de Europa de 2002, que estimaba «que las comunidades autónomas parecen dar poca importancia a las relaciones directas, en cada región, con las colectividades locales y, sobre todo, a la creación de organismos de participación de las colectividades locales en las decisiones de las comunidades autónomas correspondientes» (II, 22). Es curioso que, sin embargo, esta apreciación se contradice con la del epígrafe 1.2.2. h) que denuncia la «proliferación de órganos colegiados con representantes municipales, de escasa utilidad para la autonomía municipal». En cualquier caso, se propone incluir un precepto en la nueva Ley básica que se refiera a las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

En el aspecto formal, se trataría de un precepto nuevo que, si pretendía ir más allá de la mera declaración de intenciones, podría entenderse interfería en la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas. Pero es que también aquí se parte de una apreciación injusta. En Aragón existe el Consejo local de Aragón como órgano permanente de colaboración entre el Gobierno de Aragón y las entidades locales (arts. 167 y 168 de la Ley de Administración local); en el Consejo de Cooperación Comarcal tienen presencia todos los Presidentes de los Consejos Comarcales; y las entidades locales tienen representación en todos los órganos colegiados de tipo sectorial que afectan a materias de su interés: Consejo de Salud de Aragón; Consejo aragonés de Consumo, Comisión Autónoma de Cooperación para el desarrollo, Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio, Comisión del Agua de Aragón.....

1.9. Respecto de la importante materia de las competencias municipales, nada hay que objetar a la teoría general que se expone, en cuanto reitera el principio de autonomía local y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que deben presidir el contenido competencial atribuido a los municipios, así como que éstos deben tener reconocidas competencias como propias.

A partir de ahí, cuando se pretenden extraer consecuencias concretas de esos principios se plantean dificultades por diversas razones:

a) no es fácil técnicamente acometer la actualización de la relación de materias de competencia municipal concretando mucho más su contenido; parece desconocerse la dificultad que supone para una ley básica concretar o avanzar en este camino. Porque la mayor parte de los distintos sectores de la acción pública son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y las leyes autonómicas sectoriales son las que deben concretar la asignación de competencias en detalle. Como además en cada Comunidad Autónoma el mapa municipal es distinto y, por tanto, muy diversa la capacidad de gestión de los municipios, el autonómico es el ámbito adecuado para concretarlas. No hay razón alguna para que, tras la negociación previa y el debate parlamentario, las Comunidades Autónomas sean más cíclicas de lo que pudiera serlo el legislador estatal (aunque la diferencia puede venir de que el Estado pretenda decidir sobre lo que ya no es suyo).

En todo caso, podría intentarse en el momento de la reforma de los Estatutos de Autonomía incorporar a dichos Estatutos una delimitación más precisa de la participación de los entes locales en las competencias autonómicas. Pero no será fácil una formulación suficientemente expresiva, atendida la variedad de la tipología municipal.

b) si la legislación básica estatal amplía directamente las competencias locales deberá asumir la financiación adicional que esa ampliación precise.

c) es muy difícil actualmente definir competencias locales por naturaleza. Muchos sectores de la acción pública requieren medios técnicos y económicos que exceden a muchos municipios considerados aisladamente. La defensa del medio ambiente, el desarrollo económico, la creación de empleo, la promoción del turismo, incluso muchos servicios tradicionales no pueden prestarse hoy en soledad. La depuración, el vertido y la gestión de residuos, incluso el abastecimiento de agua en muchos casos, son ejemplos de la necesidad de planes de amplio ámbito territorial y de la colaboración interinstitucional.

La propuesta que hace el Libro Blanco (II, 7) parece desconocer la realidad de un mundo globalizado en que la regulación de los más impor-

tantes sectores de la acción pública no puede efectuarse de modo fragmentario y peculiar en cada uno de los más de 8.000 municipios españoles.

d) como ejemplo palmario de las dificultades de la aplicación en la práctica del principio de subsidiariedad, tenemos el denominado Pacto local, cuya conveniencia nadie discute en teoría desde hace años, pero que precisa en la práctica tener en cuenta la realidad de la planta municipal. No es posible descentralizar competencias en todos los municipios; en cada Comunidad Autónoma habrá de atenderse a la población, su forma de asentamiento y capacidad de gestión de los municipios y, si es insuficiente, acudir a entidades supramunicipales como única forma de hacer realidad esa descentralización.

Por eso, la Comunidad Autónoma de Aragón, teniendo en cuenta el minifundismo municipal, ha abordado la descentralización de competencias a través de las comarcas, habiendo traspasado ya funciones en materias como residuos sólidos urbanos, protección civil, acción social, deportes, cultura, patrimonio cultural o turismo (Ley 23/2001, de 26 de diciembre, Decreto 4/2005, de 11 de enero).

e) por otra parte, el Libro Blanco parece tener fe ciega en que las amplias competencias que propone atribuir a los municipios pueden ser desempeñadas fácil y eficazmente por todos ellos. Una vez más nos encontramos ante propuestas abstractas que parecen pensadas sólo para municipios de gran población. Pero, siguiendo con el ejemplo de Aragón, tenemos 710 municipios de menos de 5.000 habitantes.

En ese sentido, hay propuestas concretas que sorprenden por su simplicidad: se dice «también se les debe atribuir competencias... para adoptar mediante ordenanza medidas que penalicen las prácticas especulativas y las viviendas desocupadas y, en general, para promover la existencia de una oferta suficiente de viviendas asequibles» (1.5.5). Aparte de la dificultad legal de arbitrar esas medidas, no se ve razón para pensar que se desean y se van a utilizar esas competencias, de la misma forma que se han incumplido sistemáticamente las normas sobre patrimonio municipal del suelo y no se han utilizado las posibilidades del Registro de edificación forzosa.

1.10. Algunas cuestiones concretas:

Hay otros muchos temas importantes que el Libro Blanco aborda más superficialmente, sin comprometer una propuesta o con discutible acierto. Citemos algunos:

a) *Municipios en régimen de Concejo abierto (3.7 y 3.10)*: se mantiene su aplicación en los municipios de menos de 100 habitantes, ratificando la extensión obligada de ese régimen que implantó la Ley de 1985. En cada convocatoria electoral se incrementa el número de municipios en los que se aplica (en Aragón, son ya 140). En la práctica, suele funcionar deficientemente dadas las dificultades para conseguir el quorum de asistencia a las sesiones y para asumir propuestas de cierta complejidad técnica. Debiera dejarse a las Comunidades Autónomas, con la participación de los municipios afectados, la posibilidad de optar entre la aplicación de ese régimen o la elección de un número mínimo de concejales.

b) *Sistema electoral*. Es dudoso que exista una verdadera demanda social para su cambio, pero se puede estimar adecuado alguna modificación en supuestos muy concretos: ampliación del sistema mayoritario plurinominal de elección de concejales, que se aplica ahora en municipios de hasta 250 habitantes, al menos a los municipios de menos de 500 habitantes, y quizás podría llegar su aplicación hasta los de mil habitantes. En cuanto a la elección de Alcaldes en los demás municipios podría optarse por la elección directa y automática del Alcalde a favor del cabeza de la lista, cuando dicha lista obtenga mayoría absoluta.

c) La obligatoriedad de la existencia de grupos políticos en todos los municipios de más de mil habitantes (3.30) puede resultar excesiva; en la Ley de Administración local de Aragón se impone su existencia a partir de los 5.000 habitantes.

d) *Áreas metropolitanas*: el Libro Blanco no considera relevante la conurbación de Zaragoza (2.61). Se limita en este tema a plantear la inclusión en la legislación básica de los «convenios metropolitanos», convenios que ya pueden existir actualmente, si existe voluntad política de las partes, sin necesidad de regularlos en una ley básica; su inclusión sólo sería útil si llevara consigo el compromiso del Estado de una aportación económica a esos espacios metropolitanos.

e) *Presencia creciente de la Administración general del Estado*: se mantiene la tendencia, ya manifestada en la Ley 57/2003, de incrementar la presencia del Estado a través de la creación de nuevos órganos u otras medidas; si allí se creaba el «Observatorio urbano», autocalificado como «novedad sustancial», así como una «Conferencia de ciudades»; ahora se plantea (5.6) reforzar la Dirección general de Cooperación local y crear un «Instituto de Gobierno local» (hay que suponer que también con sede en Madrid), el sometimiento de los anteproyectos de leyes autonómicas sectoriales a informe de la Comisión Nacional de Administración local (1.5.20), y la creación de un registro estatal específico para las asociaciones de entidades locales (II, 31).

f) En cuanto al tema de los funcionarios de habilitación nacional, tras reconocer que «ha venido sufriendo desde hace años las consecuencias de una regulación prolija y en cierto modo caótica» (por una vez se reconoce que el Estado no ha ejercido bien su competencia), se limita a plantear la necesidad de «introducir cambios tanto en el sistema de selección, como formación y provisión», sin que se aventure idea alguna de por donde deban ir esos cambios.

Actualmente, en Comunidades como Aragón es creciente el número de puestos de Secretaría-Intervención cubiertos de forma interina o servidos por otro personal, ante la falta de funcionarios, lo que provoca graves problemas de funcionamiento de las Corporaciones interesadas. Debiera admitirse que las Comunidades Autónomas asuman nuevas competencias respecto de este personal: manteniendo la habilitación nacional, debieran poder fijar la oferta de empleo que precisen, con convocatorias periódicas, y efectuar la selección y formación descentralizada y convocar los correspondientes concursos en su ámbito.

g) Al carecer de un análisis previo de los distintos aspectos de hecho que inciden en los problemas de las entidades locales, en el Libro Blanco no se contiene reflexión alguna sobre la población municipal y la figura del vecino.

En la actualidad, la movilidad continua de la población, la falta de residencia habitual en el lugar de empadronamiento (los empadronamientos de conveniencia), la doble o triple residencia plantean diversos problemas importantes, que afectan a la realidad de la población que figura como residente y al dimensionamiento, utilización y financiación de los servicios municipales. Aun sabiendo la dificultad de abordar esta realidad social, merecería alguna consideración.

Zaragoza, 30 de marzo de 2005