

## CAPÍTOL 1

# La descentralització de competències i el Pacte Local

*Alfredo Galán Galán*  
*Markus González Beilfuss*  
*Antonio José Sánchez Sáez*

### 1. Qüestió terminològica prèvia

El procés de descentralització de competències a favor dels ens locals, considerat en solitari o dins d'un marc més genèric d'enfortiment de la posició d'aquests ens, està rebent denominacions diverses. Es parla, d'aquesta forma, de "Pacte Local" (en les seves dues fases: "Pacte Local estatal" i "Pactes Locals autonòmics"), de "devolució" (Meilán 1989: 546) i de "segona descentralització" (essent la primera la realitzada per l'Estat en benefici de les comunitats autònomes).

### 2. Finalitat del Pacte Local

La finalitat perseguida pel Pacte Local és donar resposta a determinades mancances dels ens locals. Aquestes mancances fonamentalment són dues. La primera és de tipus competencial: es necessita una atribució de competències als ens locals nítida i concreta i que, a més, sigui suficient. La segona, en estreta connexió amb l'anterior, és de caràcter financer: proporcionar els recursos necessaris als ens locals per tal que puguin prestar els serveis i les funcions que l'exercici d'aquestes competències suposen. Competències i finançament, doncs, són els dos elements que componen —millor: haurien d'haver compost— el Pacte Local.

**Alfredo Galán Galán.** Professor de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona.  
<alfredogalan@ub.edu>

**Markus González Beilfuss.** Professor de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona.  
<markusgonzalez@ub.edu>

**Antonio José Sánchez Sáez.** Professor de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona.  
<ajss@us.es>

La necessitat de descentralitzar competències als ens locals i, paral·lelament, la despesa pública, ha estat posada de manifest de forma reiterada; així, per exemple, en el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, de juliol de 2005. En l'apartat relatiu a l'"estat de la qüestió", inclòs dins del capítol dedicat a "Les competències i els serveis locals", es pot llegir:

*El modelo de competencias locales vigente en España se ha mostrado insuficiente para satisfacer un mínimo razonable de expectativas: el sector local sigue anclado en la gestión de apenas el 15 % del gasto público. En los últimos años se ha debatido intensamente acerca de que el reparto porcentual entre niveles de gobierno fuese distinto: tal vez un 50-25-25, un 40-30-30, o un 40-35-25. La Comisión no pretende concretar cuál debe ser el porcentaje exacto, pues sobre esta cuestión cabrían muchos matices, pero sí parece indiscutible que la cantidad de recursos en manos locales son insuficientes y desde hace muchos años no ha experimentado aumento alguno. Ello es indicativo de que el gasto público no ha sido objeto de descentralización a los municipios de modo paralelo a las demandas que la sociedad plantea a sus ayuntamientos.*

A aquests dos elements se'n suma un tercer, de caràcter politicoinstitucional, relatiu a les modificacions que han d'introduir-se en el disseny dels governs locals amb la finalitat última d'enfortir la seva posició. Des d'aquesta perspectiva s'han de valorar algunes de les mesures que s'han adoptat: enfortiment de la divisió de poders en l'interior dels governs locals, introducció de la qüestió de confiança, previsió de l'accés directe dels ens locals al Tribunal Constitucional, compromís polític de lluita contra el transfuguisme polític, entre altres.

### 3. Fases del Pacte Local: el Pacte Local estatal i els Pactes Locals autonòmics

La distribució de competències constitucional i estatutària actual entre l'Estat i les comunitats autònomes provoca que cap d'aquests subjectes posseeixi en solitari la competència necessària per a l'adopció de totes les mesures que són precises per aconseguir la finalitat perseguida amb el Pacte Local.

La necessària intervenció de tots els subjectes esmentats ha provocat un escalonament del procés de negociació i celebració del Pacte Local: una primera fase estatal ha d'estar seguida d'una fase autonòmica posterior.

La primera fase ("primer Pacte Local", "primera fase del Pacte Local" o "primera fase de la segona descentralització") té l'Estat com a protagonista. El procés negociador, que versa sobre qüestions de competència estatal, condueix a la celebració d'un "Pacte Local estatal". Aquest pacte ja ha conclòs amb l'aprovació

per part del Govern del document *Medidas para el desarrollo del Gobierno Local* el 17 de juliol de 1998.

La segona fase ("segon Pacte Local", "segona fase del Pacte Local" o "segona fase de la segona descentralització") té ara com a protagonistes les comunitats autònomes. El procés de negociació, que se centra en la descentralització de competències autonòmiques en benefici dels ens locals, ha de conduir a la celebració d'un "Pacte Local autonòmic (o territorial)" en cadascuna de les comunitats autònomes. Com ja es veurà, aquest procés no tan sols no ha acabat, sinó que, en alguns casos, encara ha de començar.

## 4. El Pacte Local en el context estatal

### 4.1 Cronologia del Pacte Local estatal

La idea de l'elaboració d'un Pacte Local en l'àmbit estatal adquireix consistència a partir de 1992, però no es formalitza fins l'Assemblea extraordinària de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) celebrada a La Corunya el novembre de 1993.<sup>1</sup> Aquesta convocatòria té lloc davant la manca d'una resposta satisfactòria a les reivindicacions que des de fa ja un temps els ens locals estaven plantejant, en el sentit de sol·licitar un increment competencial i una millora de la seva capacitat financera. L'Assemblea proclama per primera vegada la necessitat d'un Pacte Local que aclareixi l'àmbit competencial dels ens locals.

L'impuls del Pacte Local per part de la FEMP es tradueix en un conjunt d'actuacions. D'entrada, en la mateixa reunió de novembre de 1993, l'Assemblea de la FEMP acordà crear una "mesa de negociació competencial", de caràcter polític, integrada pel Govern, les comunitats autònomes i els ens locals, amb la participació dels partits polítics, amb l'objectiu d'aconseguir un Pacte Local d'Estat.

En segon lloc, es crea una Comissió per al Pacte Local, de caràcter no permanent, mitjançant un acord de la Comissió Executiva de la FEMP, pres en la reunió ordinària del 18 de desembre de 1994, de la que formen part, a més de la presidenta i els dos vicepresidents de l'associació municipal, una representació dels tres principals partits polítics de l'àmbit estatal.

<sup>1</sup> Es pot consultar una completa descripció del procés de negociació del Pacte Local a *El Pacto Local...* (1999: 36-38). Així mateix, entre altres treballs, es poden consultar Font i Llovet (1995: 112-114) i Vivanco (1999: 263-268).

Per últim, i en el marc de les resolucions de l'Assemblea, la FEMP presentà un document relatiu a les competències que podien ésser objecte de trasllat cap als ens locals. A la vista d'aquest text, el Ministeri per a les Administracions Públiques elaborà un "document marc", amb data de març de 1994, amb una anàlisi detinguda dels sectors competencials i procediments que calia seguir per a la seva descentralització.

L'impuls municipalista, malgrat tot, anirà perdent força de forma gradual. Les raons s'han de cercar, principalment, en les divisions que apareixen dins del bloc municipalista (per exemple, entre els àmbits municipals de dimensions diverses), en les discrepàncies que sorgeixen entre (i en l'interior de) els partits polítics amb responsabilitats de govern en els nivells estatal, autonòmic i local i, per últim, en una cada cop més evident manca de posicionament clar del Govern. "En definitiva, els impulsos es disgreguen [...] i s'arriba al convenciment que el gran acord sobre el Pacte Local ja no es pot assolir abans de les eleccions locals de maig de 1995" (Font i Llovet 1995: 113).

Malgrat totes les vicissituds, la proposta municipalista formulada a La Corunya l'any 1993 no es pot valorar com un fracàs, ans al contrari, ja que aconseguí situar la necessitat d'assolir un Pacte Local en l'agenda política i despertà l'interès dels estudiosos del món local. Així ho reconeix la pròpia FEMP en la introducció del seu document *Bases para el Pacto Local* de 1996: "*El éxito de la Asamblea [de la FEMP, 1993] no se tradujo en un inmediato proyecto, pero tuvo sin embargo su fruto. Tanto la doctrina como las instituciones se hicieron eco de la problemática local; los programas de los distintos partidos políticos enarbolaron la bandera del municipalismo; y los grupos parlamentarios aprobaron diversas mociones en ese sentido*".

El reconeixement polític de la necessitat d'impulsar l'acord sobre un Pacte Local, com s'acaba d'indicar, va tenir nombroses manifestacions. Així, en el *Debate sobre el Estado de la Nación* de 1994, el Congrés dels Diputats aprovà una moció el 20 d'abril en la qual s'insta al Govern a que culmini el procés de negociació del Pacte Local entre l'Administració de l'Estat, la FEMP i les forces polítiques.

Aquell mateix any, els dies 26 a 28 de setembre, també va tenir lloc, aquesta vegada al Senat, el *Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías*, amb l'assistència i participació dels presidents de les comunitats autònomes. Malgrat que la intervenció del president del Govern se centrà en assumptes autonòmics, sense cap al·lusió a les qüestions específiques dels ens locals, aquestes qüestions —incloses les referides al Pacte Local— foren destacades pels presidents

autonòmics. Receptiu al missatge, el president del Govern va recollir i féu seves aquestes idees, afegint-hi que el propi Senat podia contribuir a impulsar un procés de reflexió sobre la vinculació entre comunitats autònomes i ens locals, sobre la base del principi de subsidiarietat, amb el propòsit d'evitar una nova forma de centralisme. Com a colofó, el Senat aprovà una moció per la qual s'insta al Govern a "*promover la consecución de un Pacto Local en el que se establezca un programa de delegación de competencias a las entidades locales, de reforma de la Ley de Haciendas Locales, así como el establecimiento de mecanismos que potencien a las mencionadas corporaciones la capacidad de decisión sobre la gestión de sus propios intereses*".

Una altra mostra de la presència del compromís per al Pacte Local en l'agenda política és la seva inclusió en els programes electorals amb què els dos partits majoritaris en el pla estatal van concórrer a les eleccions locals del 28 de maig de 1995. En el del Partit Popular es pot llegir que "*la atribución de competencias a las corporaciones locales ha de hacerse extrayendo en su plenitud las posibilidades de delegación de competencias estatales o autonómicas en su favor, abordando, incluso, las reformas legales que sean precisas para alcanzar satisfactoriamente aquel objetivo*". En el del Partit Socialista Obrer Espanyol, per la seva banda, s'hi afirma que "*con la consecución del llamado «Pacto Local» queremos relanzar el protagonismo de las entidades locales [...] dotándolas de más competencias y, consecuentemente, de más recursos económicos, además de reconocerles un mayor peso político en el conjunto del Estado Autonomico*".

Finalment, el nou president del Govern, José María Aznar, el 3 de maig de 1996, en el seu discurs d'investidura assenyala que la consecució del Pacte Local és un dels seus cinc objectius de legislatura. En compliment del compromís assumit, el 21 de maig d'aquell mateix any el ministre d'Administracions Públiques i la presidenta de la FEMP tanquen l'acord d'iniciar el procés de negociació per tal d'aconseguir el Pacte Local. Aquest acord fou ratificat pel president del Govern en la reunió que mantingué amb la Comissió Executiva de la FEMP el 19 de juny de 1996.

El 24 de setembre de 1996, la Comissió Executiva de la FEMP aprova el document anomenat *Bases para el Pacto Local*, ja esmentat, que és remès al ministre d'Administracions Públiques. De forma expressa, el propi document reconeix que "*tiene fundamentalmente una vocación refundidora de todos aquellos realizados anteriormente, tanto por la propia Federación como por otros organismos —MAP, Grandes Ciudades, programas de los distintos partidos políticos, textos parlamentarios, etc.— y que tiene por objeto servir de punto de partida para el desarrollo de la necesaria negociación que desemboque en la consecución del Pacto Local*".

El ministre d'Administracions Públiques assisteix el 29 d'octubre de 1996 a una reunió de la Comissió Executiva de la FEMP en la que reitera la voluntat del Govern d'aconseguir el Pacte Local. El mateix ministre insistirà en aquesta reiteració en la compareixença que realitza en el Ple del Senat el 19 de novembre de 1996, en resposta a una interpel·lació del senador Vicent Beguer, de Convergència i Unió, si bé apunta que el Pacte Local pressuposa la consecució d'un acord entre les forces polítiques.

En aquella mateixa compareixença en el Ple del Senat, el ministre anuncia la creació d'un Grup de Treball MAP-FEMP per a l'estudi i desenvolupament del Pacte Local, que es constitueix de forma efectiva el 21 de novembre de 1996, presidit pel secretari d'estat per a les Administracions Territorials, i que es reunirà en diverses ocasions.

El 20 de febrer de 1997 es lliura a la FEMP un document elaborat per la Secretaria d'Estat per a les Administracions Territorials en el que s'analitzen les demandes de la FEMP. Aquest mateix document també és remès als ministeris competents per tal que l'analitzin en funció de les matèries incloses en les demandes de la FEMP.

La posició del Govern davant del Pacte Local acaba de perfilar-se en la reunió celebrada el 14 d'abril de 1997 entre els representants del MAP en el Grup de Treball i els representants dels diferents ministeris amb competències en les matèries del Pacte Local. La fixació d'aquesta posició governamental es produeix el 30 de maig de 1997, quan el ministre d'Administracions Públiques presenta davant del Consell de Ministres el document titulat *Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local*, és a dir, la proposta que haurà de mantenir el Govern en relació amb el Pacte Local.

La comparació entre el document aprovat al principi per la FEMP i el que ara s'aprova per part del Govern posa de relleu una creixent moderació de les pretensions. A mesura que les negociacions en el si del Grup de Treball avancen, s'observa "un paulatino proceso de reconversión «a la baja» de la propuesta, tratando de «descafeinar» los planteamientos formulados un año antes por el principal foro municipalista" (Vivanco 1999: 266). La posició governamental, plasmada finalment en el document esmentat, ha estat qualificada com a "versió rebaixada" (Jiménez Asensio 1998: 179) de les bases presentades per la FEMP.

Tal i com el secretari d'estat per a les Administracions Territorials ja havia anunciat en la seva compareixença davant de la Comissió d'Administracions Públiques del Congrés de 6 de maig de 1997, el ministre d'Administracions

Públiques remet a la FEMP i als partits polítics (Partit Popular, Partit Socialista Obrer Espanyol, Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, Convergència i Unió, Partit Nacionalista Basc, Coalició Canària, Unió Valenciana i Partit Aragonès Regionalista), durant la primera setmana de juny de 1997, la proposta aprovada pel Govern.

Després de tres reunions entre el MAP i la FEMP (celebrades el 16 i 24 de juny i el 8 de juliol de 1997) s'arriba a un consens amb les modificacions oportunes, concretades en el document de 29 de juliol de 1997.

A partir de setembre de 1997, el ministre i el secretari d'estat per a les Administracions Territorials mantenen contactes amb representants dels diferents partits polítics, amb l'objectiu d'intercanviar opinions sobre el contingut del document consensuat. Paral·lelament, es mantenen reunions de treball amb juristes a l'INAP, especialment per tal de trobar una fórmula jurídica adequada per permetre l'accés dels ens locals al Tribunal Constitucional. Així mateix, el document és objecte d'informe favorable de la Comissió Nacional d'Administració Local, en la seva sessió plenària de 22 d'abril de 1998, i de dictamen també favorable del Consell d'Estat d'11 de juny de 1998.

El procés negociador acaba amb l'aprovació per part del Govern del document *Medidas para el desarrollo del Gobierno Local* de 17 de juliol de 1998. Aquest document consta de tres parts clarament diferenciades.

En la primera part, sota el títol d'"Iniciativas legislativas", per incidir sobre matèries que necessiten una regulació amb rang de llei, el Consell de Ministres aprova fins a set projectes de llei, quatre orgàniques i dues ordinàries. Remès el paquet legislatiu a les Corts Generals, són aprovades amb data de 21 d'abril de 1999.

La segona part, amb el títol "*Acuerdo sobre medidas administrativas para el desarrollo del Gobierno Local en materias de competencia del Estado*", recull un conjunt d'actuacions sobre matèries que, pertanyent a l'àmbit competencial de l'Estat, no necessiten una regulació amb rang de llei i en la que es reiteren els compromisos que el Govern va consensuar amb la FEMP en el document esmentat de 29 de juliol de 1997.

La tercera i última part conté un "*Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo político en las corporaciones locales*". Aquest acord, en realitat, fou signat deu dies abans —el 7 de juliol— per totes les forces polítiques, amb la finalitat de lluitar contra el fenomen del transfuguisme en el món local.

## 4.2 Contingut del Pacte Local estatal

### 4.2.1 Contingut segons les Bases para el Pacto Local aprovat per la FEMP el 1996

En el document *Bases para el Pacto Local* aprovat per la Comissió Executiva de la FEMP en la seva reunió de 24 de setembre de 1996, hi ha un llistat de matèries “que podrien ampliar el nucli competencial dels ens locals”:

1. Circulació i transports
2. Consum
3. Esports
4. Ensenyament
5. Ocupació
6. Joventut
7. Medi ambient
8. Dona
9. Protecció ciutadana (seguretat ciutadana i protecció civil)
10. Sanitat
11. Serveis socials
12. Turisme
13. Urbanisme (i habitatge)

En relació amb l'apartat del document destinat a fixar les “bases” per al futur Pacte Local, es poden realitzar les següents consideracions d'interès:

- 1) El llistat de matèries no constitueix una enumeració tancada. Així s'afirma expressament: “*No constituye una lista cerrada, sino meramente enunciativa, quedando abierta la posibilidad de incluir cualquier otra materia que, en aras de los principios mencionados, puedan desempeñar eficazmente*” els ens locals.
- 2) El llistat no distingeix de forma clara les matèries en funció que siguin competència de l'Estat o de les comunitats autònomes. La finalitat perseguida pel document és proposar les modificacions normatives que han de realitzar-se en cada matèria (inclòs, en el seu cas, el trasllat de competències) per tal de millorar la situació dels ens locals. El que sí que fa, malgrat tot, és determinar la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes que hi ha en cada àmbit material i indicar la normativa vigent.

- 3) Principi de subsidiarietat. Segons el document, “*en virtud del principio de subsidiariedad, en toda decisión sobre asignación de competencias debería partirse inicialmente de la procedencia de la ubicación de éstas en la instancia local. Definido el papel de las competencias locales, éstas deberán recibir aquellas competencias que puedan y deban desempeñar porque cumplen los requisitos de la descentralización, es decir, acercar ciertos servicios a los ciudadanos*”.
- 4) Necessitat d'analitzar els criteris rectors de la descentralització. Segons s'afirma en el document, en efecte, “*deberían analizarse de forma consensuada los criterios a partir de los cuales habría de producirse la descentralización, ponderando los distintos ámbitos materiales de actuación, así como los niveles de capacidad, población, organización y gestión de los entes territoriales*”.

### 4.2.2 Contingut segons les Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local aprovat pel Govern el 1997

#### A) Demandes plantejades per la FEMP

El document aprovat pel Govern reconeix que la sol·licitud formulada per la FEMP és “que es reconegui una sèrie de competències als ens locals” (les contingudes a les *Bases para el Pacto Local* de 1996) i —ara s'afegeix— que aquest reconeixement es faci “d'acord amb els següents principis”:

1. “*La Administración del Estado y de las comunidades autónomas sólo deben asumir aquellas competencias que no sea posible residenciar en la Administración local.*”
2. “*Posibilitar a los entes locales la elaboración de políticas propias.*”
3. “*La atribución competencial debe realizarse no sólo a los municipios, sino a la Administración local en su conjunto.*”
4. “*La asignación de competencias habrá de realizarse sin restricciones que minoren la efectividad de la autonomía local.*”
5. “*Las competencias no deben ser meramente ejecutivas.*”
6. “*Es necesaria una interpretación flexible del principio constitucional de reserva de ley aplicado a la Administración local.*”
7. “*Deben constituirse, en aquellas comunidades autónomas donde no existan aún, Comisiones Autonómicas de Régimen Local como mecanismo de las entidades locales de participación en los procesos de planificación y ordenación en los asuntos que les afecten.*”

### B) Via de solució proposada pel Govern

El Govern és conscient que l'Estat no té competència per donar resposta a totes les reivindicacions plantejades per la FEMP. També és necessària, per tant, la intervenció de les comunitats autònomes. La proposta que conté aquest document, en conseqüència, separa les actuacions i els compromisos que corresponen a l'Estat d'aquells altres que hauran d'ésser assumits —en el seu cas— per les corresponents comunitats autònomes.

D'acord amb les regles que regeixen el repartiment constitucional de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, el Govern proposa distingir *tres àmbits* de negociació (objecte del Pacte Local):

1. “Acord sobre matèries en les que pugui intervenir l'Estat en virtut de diversos títols competencials.”
  - i. *Objecte d'aquest acord.* La proposta del Govern té com a objecte que l'Estat assumeixi el compromís de posar en marxa un procés d'atribució de competències (de l'Estat) als ens locals sobre determinades matèries:
    - a) Trànsit i seguretat vial
    - b) Consum
    - c) Ensenyament
    - d) Ocupació
    - e) Medi ambient
    - f) Seguretat ciutadana
    - g) Protecció civil
    - h) Administració de Justícia
    - i) Turisme
    - j) Habitatge i urbanisme
  - ii. *Actors d'aquest acord.* Segons la proposta, la negociació en aquest àmbit es proposa des del Govern als partits polítics, comptant també amb la participació dels representants dels ens locals (a través de la FEMP).
2. “Acord sobre qüestions la regulació de les quals correspon a l'Estat i que afecten a elements bàsics de l'organització territorial de l'Estat.”
  - i. *Objecte d'aquest acord.* Amb la finalitat de “millorar la capacitat de resposta i efectivitat de les institucions locals a les demandes i problemes de la nostra societat”, el Govern proposa arribar a un acord sobre les següents qüestions (de la competència estatal):

1. Reforçar la defensa de l'autonomia local davant del Tribunal Constitucional. El Govern fa seva la reivindicació de la FEMP de reforçar l'autonomia local mitjançant l'establiment d'un mecanisme que permeti l'accés directe dels ens locals davant del Tribunal Constitucional en cas que entenguin vulnerada la seva autonomia per disposicions estatals o autonòmiques.
  2. Lluita contra el transfuguisme polític en els ens locals. El Govern considera que es pot debatre un codi de conducta política que formalitzi el compromís assumit per totes les forces polítiques de rebutjar el fenomen del transfuguisme. Com a peculiaritat, s'entén que aquest acord no s'ha de traduir en la modificació normativa vigent (ja que es tracta de “qüestions a les que el Dret no pot ni ha de donar resposta”), sinó en compromisos polítics.
  3. Revisió d'elements bàsics que contribueixin a la millora del Govern local. Entre les qüestions que poden ser objecte de revisió —cosa que requereix un canvi normatiu— hi ha les següents:
    - a) la introducció de la qüestió de confiança.
    - b) la revisió de procediments revestits d'un caràcter específicament local.
    - c) la distribució de competències entre els òrgans de govern.
  - ii. *Actors d'aquest acord.* Segons el Govern, la negociació en aquest àmbit s'ha de realitzar entre els mateixos subjectes de l'apartat anterior, ja que són qüestions sobre les quals l'Estat té competència. Ara bé, això no obsta perquè pugui ser convenient donar participació a les comunitats autònomes, cercant un consens més ampli. Aquesta participació es pot articular a través de la Comissió General de les Comunitats Autònomes.
3. “Acord sobre matèries i funcions la competència de les quals correspon a les comunitats autònomes.”
    - i. *Objecte d'aquest acord.* En aquest apartat el Govern es limita a enumerar les matèries competència de les comunitats autònomes en les que la FEMP reclama un trasllat de competències a favor dels ens locals. Per tant, no correspon al Govern —ni a l'Estat— pronunciar-se sobre aquesta reivindicació municipalista. L'objecte de l'acord, doncs, no pot ser l'assumpció per part de l'Estat del compromís de dur a terme aquesta descentralització. El seu objecte és un altre: aconseguir “el

*compromiso exclusivo de los partidos políticos para trasladar a las instituciones autonómicas donde ostenten representación o ejerzan la responsabilidad de gobierno la iniciativa de un proceso de atribución de competencias a las entidades locales en sus respectivos ámbitos territoriales*". En altres paraules, l'Estat es limita a propiciar i impulsar un acord dels partits polítics per tal que siguin ells els que s'encarreguin de portar als respectius parlaments autonòmics propostes de descentralització.

Les matèries que s'enumeren són les contingudes en el document *Bases para el Pacto Local* aprovat per la FEMP el 1996 i que el Govern ha considerat que entren dins de la competència autonòmica:

1. Consum
2. Esports
3. Ensenyament
4. Ocupació
5. Joventut
6. Medi ambient
7. Dona
8. Ordenació del territori i urbanisme
9. Patrimoni historicoartístic
10. Protecció civil
11. Sanitat
12. Serveis socials
13. Transports
14. Turisme
15. Habitatge

ii. *Actors d'aquest acord.* Han de ser-ho exclusivament els partits polítics.

### C) Criteris per a la descentralització de competències

La proposta del Govern, a l'hora d'establir el "marc polític de la negociació" del Pacte Local, destaca la importància de tenir clars els criteris per a la fixació del nou marc competencial que es vol per als ens locals, subratllant la importància de dotar-lo de certes dosis de flexibilitat:

*También desde esta perspectiva, la definición del marco competencial debería adecuarse a las diferentes clases de entes y al tamaño o dimensión de los asentamientos humanos. Los problemas de los grandes municipios y las medidas para hacerles frente han de considerarse*

*no sólo en función del tamaño de éstos, sino de la naturaleza y existencia de la problemática de que se trate.*

*La capacidad de las Administraciones para hacer efectivo el ejercicio de una determinada competencia, así como las peculiaridades del territorio, son criterios que deberían tenerse en cuenta. El papel básico que ha de desempeñar las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares respecto de los municipios medianos y pequeños o la aplicación específica en estructuras locales diferentes han de posibilitar un ámbito de adaptación y aplicación que articule las peculiaridades.*

*Con estos criterios la negociación se presenta en un marco político flexible, con ámbitos de acuerdo diferenciados, teniendo todo ello como finalidad el desarrollo de las posibilidades del Gobierno local y profundización en la capacidad de gestión de los entes locales.*

### 4.2.3 Contingut de les *Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*

El document *Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, aprovat pel Govern el 17 de juliol de 1998, conté tres parts clarament diferenciades:

1. "Iniciatives legislatives". Sota aquest títol, i per incidir en matèries que necessiten una regulació amb rang de llei, el Consell de Ministres aprova fins a set projectes de llei, quatre orgàniques i dues ordinàries. Remès el paquet legislatiu a les Corts Generals, són aprovades amb data de 21 d'abril de 1999:
  - a. Llei Orgànica 7/1999, de 21 d'abril, de modificació de la Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional.
  - b. Llei Orgànica 8/1999, de 21 d'abril, de modificació de la Llei Orgànica 5/1985, de 19 de juny, de règim electoral general.
  - c. Llei Orgànica 9/1999, de 21 d'abril, de modificació de la Llei Orgànica 9/1983, de 15 de juliol, reguladora del dret de reunió.
  - d. Llei Orgànica 10/1999, de 21 d'abril, de modificació de la Llei Orgànica 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del dret a l'educació.
  - e. Llei ordinària 10/1999, de 21 d'abril, de modificació de la Llei Orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana.
  - f. Llei ordinària 11/1999, de 21 d'abril, de modificació de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, i altres mesures per al desenvolupament del govern local, en matèria de trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial i en matèria d'aigües.
2. "Acord sobre mesures administratives per al desenvolupament del govern local en matèries de competència de l'Estat". Sota aquest títol es recull

un conjunt d'actuacions sobre matèries que, per pertànyer a l'àmbit competencial de l'Estat, no necessiten una regulació amb rang de llei i en la que es reiteren els compromisos que el Govern consensuà amb la FEMP en el document de 29 de juliol de 1997. Les matèries sobre les que incideixen aquestes mesures són:

- a. Interior
  - b. Sanitat i consum
  - c. Treball i assumptes socials
  - d. Medi ambient
  - e. Justícia
  - f. Turisme
  - g. Foment
3. L'Acord sobre un codi de conducta política en relació amb el transfugisme en les corporacions locals. Signat per totes les forces polítiques, el 7 de juliol de 1998, es comprometen a no utilitzar trànsfugues per alterar els governs locals sortits de les urnes. Donada la naturalesa de la qüestió, s'entén que no pot ésser objecte d'una disposició normativa, sinó d'un compromís de naturalesa política.

## 5. Els Pactes Locals autonòmics

Una vegada conclòs el Pacte Local estatal, li toca el torn als Pactes Locals autonòmics (o territorials): la segona fase de la "segona descentralització" té com a objecte la "territorialització"<sup>2</sup> del Pacte Local.

### 5.1 Una reflexió general de caràcter preliminar

Al nostre parer, qualsevol proposta sobre la "segona descentralització" (en el nostre cas, sobre la descentralització de la Generalitat en sentit local) ha de partir necessàriament de la situació actual de la "primera descentralització", és a dir, de la distribució real de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, del grau d'autogovern assolit per part d'aquestes i, molt en particular, del poder de disposició sobre el règim local atribuït efectivament a la Generalitat. I això perquè la inclinació d'aquesta a transferir poders propis al nivell local

<sup>2</sup> En expressió de Vivanco Comes (Vivanco 1999).

pot dependre, en bona mesura, de la quantitat i la qualitat de les competències autonòmiques i, també, de la capacitat concreta de la Generalitat per dissenyar la planta d'Administracions públiques del seu territori, el seu sistema de relacions i el règim organitzatiu, competencial i financer de cada una d'elles.

En aquest sentit, es pot constatar que el nivell d'autogovern de la Generalitat és molt inferior al que es podria haver assolit amb una lectura de les nostres normes de capçalera (Constitució i Estatut d'Autonomia) diferent de la que s'ha acabat imposant. La configuració del règim local constitueix un exemple molt clar d'aquesta situació. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979 atribuïa a la Generalitat la competència exclusiva sobre el règim local, sens perjudici d'allò que disposa l'article 149.1.18 de la Constitució. És clar que una interpretació estricta d'aquest darrer precepte hagués permès considerar el règim local com una qüestió essencialment intracomunitària, lliurement disponible per les comunitats autònomes, amb l'única limitació de respectar l'autonomia local constitucionalment garantida, així com les decisions essencials adoptades pel legislador estatal a l'empara de les seves competències. Tanmateix, no fou aquesta —com sabem— la interpretació adoptada pel legislador estatal i pel Tribunal Constitucional. El primer considerà que la seva competència bàsica sobre el règim jurídic de les Administracions públiques li permetia regular el règim local de forma extensa i intensa. El segon confirmà ben aviat que el règim local no era una qüestió extracomunitària ni intracomunitària, sinó una qüestió de "caràcter bifront" que depenia, alhora, de l'Estat i les comunitats autònomes, en funció de la matèria afectada en cada cas i d'acord amb el repartiment competencial de què aquesta hagi estat objecte.<sup>3</sup> Malgrat això, és veritat que el nou Estatut d'Autonomia de 2006 atribueix més competència a la Generalitat en matèria de règim local, sense eliminar, però, el seu caràcter bifront.

<sup>3</sup> A tall d'exemple, el Tribunal Constitucional va reconèixer "la constitucionalidad de las fórmulas de delegación o transferencia directa de competencias estatales a las Corporaciones Locales, sin que, por ello, esas fórmulas deban necesariamente articularse, siempre y en todo caso, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a fin de que éstas, en una fase posterior, accedan, o no, a transferir o delegar dichas competencias en favor de las entidades locales existentes en su territorio". Malgrat tot, el Tribunal també va reconèixer que aquest principi bàsic (possibilitat de delegacions o transferències estatals directes) "ni es necesariamente el único posible dentro del marco constitucional que permite al legislador estatal otras opciones para la regulación de las relaciones entre el Estado y los entes locales, ni puede interpretarse en términos que desconozcan las competencias que en materia de régimen local tienen atribuidas determinadas Comunidades Autónomas y, entre ellas, Cataluña" (STC 214/1989, els remarcats són nostres). La situació descrita es reproduceix, de forma similar, pel que fa a la possibilitat de relacions directes de cooperació entre l'Estat i els ens locals, ja siguin de caràcter orgànic o funcional.



Davant d'aquesta situació, el projecte de segona descentralització pot fracassar, a nivell polític, per les reticències de les comunitats autònomes a cedir poders als ens locals del seu territori, en un marc que no els permet dissenyar amb tota llibertat la planta d'Administracions públiques d'aquest territori (pervivència del nivell provincial, per exemple, encara que ara, a Catalunya, rebí la denominació de vegueries) ni determinar amb precisió el pes relatiu de cada Administració en l'exercici del poder públic. En aquest marc, és fàcilment comprensible que algunes comunitats autònomes percebin la segona descentralització com una nova via de laminació dels seus poders, que afebliria clarament la seva posició institucional, situada entre unes institucions estatals que han conservat nombroses i importants competències i unes institucions locals igualment reforçades. Això pot explicar el molt reduït èxit que, en les comunitats autònomes, troba fins avui el procés de descentralització de competències.

En una línia similar, el mateix *Borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España*, de 10 de gener de 2005, assenyalava: “*Las propuestas que en más de un momento se han debatido en torno a la idea del Pacto Local tenían precisamente el objetivo principal de incrementar las competencias municipales. Aunque a costa de las comunidades autónomas, lo que seguramente ha llevado a éstas a impedir cualquier posible plasmación efectiva de dicho Pacto*”.

En aquesta línia, ens sembla clar que el recent procés de reforma estatutària condiona el projecte de “segona descentralització”, en el sentit que l'èxit d'aquest procés depèn en bona mesura de l'increment de l'autogovern que pugui assolir la Generalitat en l'àmbit del règim local.<sup>4</sup>

## 5.2 Consideracions generals sobre els Pactes Locals autonòmics

En relació amb aquests Pactes Locals autonòmics, es poden realitzar les següents consideracions introductòries:

### a) Retardament generalitzat i diversitat de ritmes en les comunitats autònomes

Encara que aquesta segona fase està present de manera difusa en el discurs polític autonòmic, el cert és que s'observa un retardament generalitzat en la seva posada

<sup>4</sup> Sobre aquesta qüestió, vegeu els comentaris realitzats a l'*Informe sobre la reforma de l'Estatut* (en particular, l'apartat III.4 “La interiorització de l'organització territorial i del règim local”, pp. 115 i ss.), i a *Estudios sobre la reforma del Estatuto* (en especial, el treball de Velasco Caballero, F. “Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales”, pp. 283 i ss.).

en pràctica. Aquest retardament obeeix a múltiples raons. Entre les principals s'hi troben “*las lógicas reticencias de las Comunidades Autónomas, las grandes beneficiarias del proceso de traslación de competencias actualmente realizado y que serían capitidisminuidas en sus actuales niveles competenciales por la transferencia hacia las entidades locales*”. I també, “*la existencia de dificultades de carácter técnico, económico y jurídico, así como de cultura organizativa para desarrollar estos acuerdos*” (García Rubio 2003: 18).

Al retardament generalitzat s'hi ha de sumar una posada en pràctica a diferents ritmes. Algunes comunitats autònomes es troben en els estadis previs o preparatoris del procés de reforma, essent molt rars, malgrat tot, els casos en què aquest procés hagi tingut ja alguna plasmació normativa concreta (per exemple, la Llei 3/2003, d'11 de març, de l'Assemblea de Madrid, per al desenvolupament del Pacte Local). No és infreqüent que la comunitat autònoma no hagi realitzat encara cap moviment significatiu.

De totes maneres, i com apuntarem després, correspon a cada comunitat autònoma la presa de decisió sobre la posada en marxa de la descentralització i la manera de dur-la a terme. Així mateix, també és responsable dels “temps” en què s'hagi de realitzar. També des d'aquesta perspectiva es posa de manifest l'heterogeneïtat dels Pactes Locals autonòmics.

### b) Objecte dels Pactes Locals autonòmics: la descentralització de competències autonòmiques a favor dels ens locals

Sens perjudici dels seus aspectes meritoris, la valoració de conjunt de les mesures estatals adoptades en el marc del Pacte Local estatal no ha estat gaire positiva, segurament pel seu abast limitat i, sobretot, pel seu contingut competencial i financer pràcticament nul; si bé és cert que “*en la filosofía del Pacto Local se contempla una fase ulterior, a desarrollar por las Comunidades Autónomas, que es donde deberá jugarse la batalla competencial más importante*” (Font i Llovet 2000: 17). Queda clar, per tant, que l'objecte dels Pactes Locals autonòmics és la descentralització de competències autonòmiques a favor dels ens locals situats dins del territori de la comunitat corresponent.

La finalitat última del Pacte Local estriba en una autèntica *devolution*, és a dir, en la teoria constitucional anglosaxona: una devolució del poder als ciutadans i, per extensió, a les Administracions que els són més properes, el que suposa per a les Administracions locals la creació d'un marc competencial propi (Rodríguez Arana 1996: 579). Un altre dels seus objectius és augmentar el percentatge de

la despesa local fins aproximadament un 25% del total de la despesa pública a Espanya.<sup>5</sup>

Malgrat el seu perfil ambiciós, en els anys successius a l'aprovació del Pacte Local estatal s'ha detectat una rebaixa o moderació dels seus postulats.

c) *Relleu en el protagonisme del Pacte Local: les comunitats autònomes han de recollir el testimoni de l'Estat*

Fins al moment present tot el protagonisme l'ha tingut l'Estat. La participació de les comunitats autònomes en el procés d'elaboració del Pacte Local estatal, és a dir, durant la primera fase, ha estat molt reduïda, per no dir inexistent.

Aquest fet queda palès en la proposta elaborada pel Govern (*Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local* de 1997). La proposta, com ja hem indicat, determina els actors de la negociació en relació amb cadascuna de les tres parts que conté. Respecte de les matèries que el Govern estima que són de competència autonòmica, l'acord s'ha de limitar exclusivament als partits polítics que tinguin representació o responsabilitats de govern en les comunitats autònomes, amb la finalitat que assumeixin el compromís de traslladar als respectius parlaments autonòmics les propostes de descentralització. En relació amb les "matèries en les que l'Estat pot intervenir en virtut de diversos títols competencials", la negociació és proposada pel Govern als partits polítics, comptant també amb la participació dels representants del ens locals a través de la FEMP. No es preveu, per tant, la intervenció de les comunitats autònomes. I, per últim, respecte de "l'acord sobre qüestions la regulació de les quals correspon a l'Estat i que afecten als elements bàsics de l'organització territorial de l'Estat", els actors previstos són els mateixos que en la hipòtesi anterior, amb la diferència que, en aquest cas, el Govern considera convenient donar participació a les comunitats autònomes, que pot articular-se a través de la Comissió General de les Comunitats Autònomes del Senat.

En la segona fase del procés, és a dir, en l'elaboració dels Pactes Locals autonòmics, el protagonisme ha de ser cedit a les comunitats autònomes. La raó és que l'objecte d'aquests pactes és la descentralització a favor dels ens locals de competències que són autonòmiques. L'Estat no pot decidir sobre el que no li correspon.

<sup>5</sup> El que suposaria gairebé duplicar el volum de despesa actual de les Administracions locals (Boix 1997: 657).

Així ho ha reconegut expressament el propi Govern. Amb el pressupòsit que la pràctica totalitat de competències susceptibles de trasllat als ens locals són titularitat de les comunitats autònomes —i no estatals—, en el document *Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local* de 1997 es pot llegir que "el papel principal a la hora de determinar las competencias a los entes locales reside, fundamentalmente, en las Comunidades Autónomas por imperativo del esquema constitucional vigente, puesto que la mayoría de las competencias que afectan a su núcleo de interés son de tipo ejecutivo y se encuentran atribuidas a las Comunidades Autónomas". I s'afegeix: "Tanto el modelo básico establecido [LBRL] como los razonamientos del Tribunal Constitucional conducen a la idea de que las Comunidades Autónomas tienen un relevante papel en la atribución de competencias a los entes locales de su territorio y, en consecuencia, la intervención del Estado debe ser forzosamente limitada".

En definitiva, es pot afirmar que la iniciativa i el desenvolupament dels Pactes Locals autonòmics és una qüestió que competeix exclusivament a les comunitats autònomes. La situació normal és que moltes d'elles es trobin en els inicis de l'elaboració o la tramitació dels procediments de descentralització de competències als seus ens locals. De la mateixa manera, poc o res ha fet l'Estat fins ara per coordinar o homogeneïtzar l'heterogeneïtat del contingut, els terminis i els actors que han de formar part dels Pactes Locals autonòmics.

La raó es pot trobar en el recel que les comunitats autònomes senten cap a l'Estat en aquesta qüestió, que consideren com a exclusivament pròpia, i la intervenció del qual és vista més com una ingerència que com un arbitratge; també en el seu malestar per no haver estat convidades per l'Estat en l'iter de les negociacions per a l'elaboració del document sobre les *Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local* aprovat el 1997.

d) *Conveniència de mantenir la fórmula del "pacte" en el nivell autonòmic i determinació dels seus actors*

Del que s'ha afirmat en l'apartat anterior deriva que el poder i la responsabilitat en aquesta segona fase correspon a cadascuna de les comunitats autònomes: a elles pertoca la presa de la decisió sobre la posada en marxa, els modes i els temps del procés de descentralització. El que no impedeix que, també en aquesta fase, sigui convenient la cerca de l'acord. En altres paraules, que també en aquest moment s'arribi a pactes. Però els actors de la negociació seran parcialment diferents als que van intervenir en el Pacte Local estatal i als que puguin protagonitzar els Pactes Locals en les altres comunitats autònomes. Aquests actors seran les forces

polítiques presents en la comunitat i els ens locals ubicats en el seu territori, articulats aquests últims a través de les seves associacions representatives. S'ha de tenir en compte, en relació amb aquestes associacions, que en la negociació del Pacte Local estatal el Govern només tingué com a interlocutor la FEMP, sense comptar amb les d'àmbit autonòmic. Més dubtós és si resulta convenient reconèixer algun tipus de participació també a l'Estat, malgrat que es tracti de competències autonòmiques.

En general, més enllà de les bones intencions, es pot observar que l'expressió *Pacte Local* conté en ella mateixa una contradicció irredimible, ja que, malgrat que originalment sí que hi va haver pacte entre la FEMP i l'Estat, la veritat és que, com ha subratllat la doctrina, el seu desenvolupament a través dels pactes autonòmics s'ha anat convertint en un debat a dues bandes, entre l'Estat i les comunitats autònomes, amb, de vegades, clamoroses absències de representants dels ens locals en les negociacions.<sup>6</sup>

#### e) Previsible heterogeneïtat dels Pactes Locals autonòmics

Donades les diferències existents entre les comunitats autònomes, en relació amb les seves competències i la seva forma d'organització territorial, és previsible que els Pactes Locals autonòmics siguin, en major o menor grau, diversos. L'existència de singularitats en el nivell autonòmic fa inviable un Pacte Local uniforme en aquesta segona fase. Aquesta uniformitat resulta encara més impossible si tenim en compte que el protagonista ja no és l'Estat, sinó unes comunitats autònomes els plantejaments polítics de les quals poden diferir.

La previsible heterogeneïtat dels Pactes Locals autonòmics pot tenir múltiples manifestacions. D'entrada, en la presa mateixa de la decisió de posar en marxa el procés descentralitzador. A això s'hi ha de sumar el govern dels seus temps, és a dir, la decisió sobre el ritme. I que segur que s'estendrà als seus modes i al contingut.

<sup>6</sup> López Menudo (2003: 35-36). L'autor revela incisivament la manca de rigor en la utilització també de l'expressió *segona descentralització*, no ja tant perquè no hagi existit una primera descentralització, sinó per les raons apuntades des de les instàncies polítiques de que la segona s'ha pogut fer gràcies al caràcter complet de la primera. És cert, com senyala López Menudo, que ni la Constitució ni la Llei estatal bàsica de règim local condicionen el traspàs de competències o del seu exercici a les entitats locals al fet que amb anterioritat s'hagués produït des de l'Estat cap a instàncies autonòmiques, com tampoc ho és que aquest procés es trobi acabat en la seva integritat (pp. 36 i 37).

#### f) Paper de l'Estat en la segona fase del procés de descentralització

En la seva proposta de 1997, transcrita més amunt en part, el Govern afirma que, en aquesta segona fase, les comunitats autònomes “tenen un paper rellevant”, ja que són les titulars de les competències que es descentralitzen, mentre que “la intervenció de l'Estat ha de ser per força limitada”. Crida l'atenció, en aquesta última afirmació governamental, no tant el caràcter per força limitat que es predica de la intervenció de l'Estat, sinó el fet que es prevegi la seva pròpia existència. Serà necessari, doncs, determinar el seu abast i contingut. A aquests efectes, és convenient distingir de forma clara el paper que pot desenvolupar l'Estat en relació amb l'objecte dels Pactes Locals autonòmics (trasllat als ens locals de competències autonòmiques) d'aquell altre que pot seguir desenvolupant en àmbits de competència estatal.

#### f.1) Paper de l'Estat en relació amb la descentralització de competències autonòmiques

En principi, es podria pensar en una nul·la intervenció de l'Estat en aquesta segona fase, ja que té com a objecte un assumpte estrictament intracomunitari: el traspàs de competències autonòmiques als ens locals. De totes maneres, aquesta intervenció estatal no és impossible i, encara que s'ha de veure, pot resultar convenient.

Hi ha un acord força generalitzat a l'hora de reconèixer a l'Estat una feina d'impuls dels processos descentralitzadors en les comunitats autònomes. S'ha de matisar, però, que ens referim a un impuls polític i no jurídic: no seria admissible que l'Estat protagonitzés la iniciativa i la direcció dels processos autonòmics.

Més enllà de la funció d'impuls, algun autor pretén convertir l'Estat en el garant de la “vertebració”, “homogeneïtzació” i “generalització” dels processos descentralitzadors en les comunitats autònomes, arribant a fer-se, fins i tot, alguna referència a la necessitat de salvaguardar “el principi d'unitat nacional” (García Rubio 2003: 33 i 40).

Sense arribar a aquests extrems, el que sí que resulta possible —i potser convenient— és que les comunitats autònomes decideixin per pròpia voluntat convidar l'Estat a participar en el procés negociador, juntament amb les forces polítiques i les associacions representatives dels ens locals d'aquell territori. I això malgrat que la proposta del Govern de 1997, en relació amb el Pacte Local estatal, no ha fet el mateix. Com s'ha indicat, les comunitats autònomes no estaven

incloses dins dels actors previstos per arribar a un acord sobre les matèries en les que l'Estat pot intervenir en virtut d'algun títol competencial, sinó únicament (i a través de la Comissió General de les Comunitats Autònomes del Senat) en relació amb l'acord sobre qüestions la regulació de les quals correspongui a l'Estat i que afecten a elements bàsics de l'organització territorial de l'Estat.

#### f.2) Paper de l'Estat dins del seu propi àmbit competencial

Hi ha una idea força generalitzada segons la qual l'Estat ja ha esgotat la seva missió amb la conclusió del Pacte Local estatal. Les mesures que podia adoptar, en la mesura que recauen dins del seu àmbit de competències, ja haurien estat preses. El pes de la responsabilitat del que manca per fer recau, en conseqüència, en les comunitats autònomes.

Aquesta idea no pot ésser compartida. El Pacte Local estatal ha merescut amb justícia una valoració negativa per insuficient: té un contingut competencial pràcticament nul i no resol el problema del finançament local. Per tant, correspon encara ara a l'Estat, doncs entra dins del seu àmbit competencial, l'adopció d'algunes mesures que són necessàries per a la consecució de l'objectiu perseguit pel Pacte Local en el seu conjunt.

La primera d'elles és posar en marxa un procés de descentralització de competències estatals en benefici dels ens locals. És cert que la majoria de competències susceptibles de descentralització són de titularitat autonòmica, però no la totalitat. S'han de determinar les altres, de titularitat estatal, que poden ser també objecte de trasllat als ens locals.

La segona mesura, llargament reclamada, és procedir a la reforma del règim de finançament local, de manera que es facin efectives l'autonomia i l'autosuficiència financera d'aquests ens.

Per últim —i encara que aquesta mesura és molt més discutible—, l'Estat pot modificar la legislació sobre règim jurídic de les administracions públiques, en el sentit de “*viabilizar instrumentos jurídicos para transferencias, delegaciones, encomiendas de gestión o meras colaboraciones y cooperaciones interadministrativas*”, amb la —difícilment admissible— finalitat d'evitar “*la existencia de discrecionalidades sobre todo de las entidades dotadas de potestad legislativa, como son las Comunidades Autónomas, sobre las entidades locales, que [...] carecen de dicha potestad*” (García Rubio 2003: 33).

## 5.3 La situació actual dels Pactes Locals autonòmics

### 5.3.1 Balanç de la situació

La segona fase del Pacte Local, és a dir, la posada en marxa, en les diferents comunitats autònomes, de processos de descentralització de competències autonòmiques a favor dels ens locals està lluny de ser una realitat. Des de l'aprovació de les *Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local* (1997), que ja contenen un acord sobre matèries i funcions de competència autonòmica, fins a l'actualitat, són poques les comunitats autònomes que han avançat de forma significativa en el desenvolupament del seu respectiu Pacte Local autonòmic. De fet, només a 8 de les 17 comunitats autònomes s'han produït canvis normatius relacionats de manera més o menys explícita amb aquest pacte.<sup>7</sup>

Més enllà d'aquesta dada quantitativa, cal destacar que en la major part de casos es tracta de reformes fonamentalment orgàniques i procedimentals que tenen com a objectiu principal impulsar i possibilitar la participació dels ens locals en els futurs processos de descentralització, així com regular els instruments jurídics susceptibles de ser utilitzats en aquests processos. Però excepte en el cas de la Comunitat Autònoma de Madrid, on s'ha aprovat una llei específica per desenvolupar el Pacte Local (la Llei 3/2003, d'1 de març), a la resta de comunitats autònomes aquests canvis s'han produït a través de reformes en les lleis autonòmiques que regulen el règim local o mitjançant l'aprovació de disposicions reglamentàries relatives als òrgans permanents de col·laboració entre l'Administració autonòmica i els ens locals. Tot i que aquestes reformes tenen un abast lògicament general, el context en què s'han aprovat i les pròpies referències al Pacte Local autonòmic que acostumen a trobar-se a les respectives exposicions de motius obliguen a fer-se ressò de les mateixes.

La legislació autonòmica d'algunes comunitats autònomes, en efecte, ha inclòs en les seves respectives lleis de règim local mesures de traspàs de competències a les seves entitats locals. No obstant, en alguns dels Pactes Locals ja signats, el que se sol transferir és l'exercici, no la titularitat de les competències, ja que les comunitats autònomes no volen desprendre's d'elles (basta llegir l'exposició de motius de la Llei madrilenya 3/2003, sobre el Pacte Local, o els seus articles 2.1, 2.3 i 4).

<sup>7</sup> Com es veurà tot seguit, i per ordre alfabètic, es tracta d'Andalusia, Aragó, Astúries, Cantàbria, Castella i Lleó, Galícia, La Rioja i Madrid.

Altres han constituït òrgans mixtes comunitat autònoma-ens locals, a l'empara de l'article 58 de la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), per tal de negociar la signatura dels seus respectius Pactes Locals autonòmics.

Un tercer grup de comunitats han començat a incloure en les seves lleis de pressupostos quanties o fons amb els quals es puguin pagar les competències descentralitzades, bé de les noves transferides, delegades o encomanades, bé com a ajuda al finançament de les competències ja exercides pels ens locals.

Però el que més ha contribuït a la segona descentralització no són les lleis, sinó el que algun autor anomena *glissement* o *deslizamiento* de les categories jurídiques del Dret comunitari en el Dret autonòmic i, especialment, del principi de subsidiarietat recollit en el Tractat de la Comunitat Europea (Sala 2003: 796).

Sigui com sigui, i aquesta és la dada segurament més rellevant, fins el dia d'avui a cap comunitat autònoma (tampoc en el cas de Madrid) no s'ha dut a terme cap procés significatiu de descentralització de competències autonòmiques a favor dels ens locals. Una mostra evident d'aquest retard en el desenvolupament dels pactes locals autonòmics és la sol·licitud formal que la FEMP va adreçar a la primera Conferència de Presidents Autonòmics perquè aquesta "fes una menció explícita a la necessitat i oportunitat d'abordar de forma immediata el Pacte Local".

Com s'ha vist anteriorment, les causes d'aquest retard són diverses i estan relacionades amb les reticències polítiques de les pròpies comunitats autònomes, amb l'inexistència d'un model definitiu d'Administració local en no pocs territoris, amb les insuficiències del Pacte Local estatal en la seva vessant competencial i financera, en les dificultats tècniques i jurídiques de tot procés de descentralització, etc. L'anàlisi de les experiències que s'estan duent a terme a les diferents comunitats autònomes posa en relleu, però, que en el moment present els problemes principals tenen sobretot a veure amb la manca d'una voluntat política clara per part de les comunitats autònomes i en l'absència de criteris compartits sobre quines han de ser les competències objecte de descentralització i quins són els ens locals que han de resultar afectats per tot aquest procés.

La necessitat de dur a terme un procés de descentralització de competències autonòmiques en favor dels ens locals i, paral·lelament, de la despesa pública, amb la constatació d'un nivell molt diferent de seguiment en les diferents comunitats autònomes, ha estat posat de manifest expressament en el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local* (juliol de 2005). En l'apartat relatiu a l'"Estat de la

qüestió", situat dins del capítol dedicat a "Les competències i els serveis locals", es pot llegir:

*En aras de ese objetivo de descentralización se inició un proceso de elaboración de Pactos Locales en las Comunidades Autónomas que han tenido un desigual avance. En la mayoría de ellas se han creado mecanismos de colaboración interadministrativa (como comisiones y órganos de carácter paritario) integrados por representantes autonómicos y miembros de las diferentes asociaciones de las Entidades locales, con objeto de poner en marcha la llamada segunda descentralización y estudiar de manera pormenorizada los aspectos que confluyen en el mismo, en cuanto a las competencias susceptibles de descentralización y los consiguientes problemas jurídicos, económicos y de gestión que pueden derivarse del mismo. Algunas Comunidades Autónomas cuentan ya en su legislación con normas que delimitan el marco de actuación de los gobiernos locales dentro de la respectiva Comunidad Autónoma, suponiendo en muchos casos el instrumento facilitador de ese proceso de descentralización. En otras, este desarrollo legislativo se encuentra en fase avanzada de culminación. Los instrumentos específicos previstos en la mayor parte de los casos se concretan en la transferencia de competencias mediante ley, la delegación y la encomienda de gestión, a través del otorgamiento de convenios.*

### 5.3.2. El concret desenvolupament dels Pactes Locals autonòmics

Com s'ha esmentat anteriorment, a 31 de juliol de 2006 només 8 de les 17 comunitats autònomes han aprovat normes que de forma més o menys explícita fan referència al pacte local autonòmic. Això no implica, com és lògic, que a les altres 9 comunitats autònomes les referències a aquest pacte no estiguin d'una manera o d'una altra presents en el discurs i l'agenda política. Amb caràcter general cal destacar que aquestes referències van ser bastant freqüents després de l'aprovació de les lleis estatals que van plasmar la primera fase del Pacte Local (1999) fins a la celebració de les eleccions autonòmiques i municipals de l'any 2003. Prova d'aquest fet són les al·lusions de no poques lleis autonòmiques sectorials d'aquests anys al Pacte Local autonòmic,<sup>8</sup> així com les referències a aquest pacte en els discursos de política general celebrats en la major part de comunitats autònomes. En aquest mateix context, també cal destacar la presentació per part de la Junta d'Andalusia d'un *Documento de propuestas para el desarrollo del Pacto Local andaluz* l'any 1999 (fruit dels treballs de les diverses meses constituïdes un any abans entre representants del Govern autonòmic i de

<sup>8</sup> A tall d'exemple, poden citar-se les lleis de pressupostos de l'any 2001 en comunitats autònomes com Andalusia i Astúries, així com la Llei valenciana de supressió de l'àrea metropolitana de l'Horta, o la Llei 2/2001, de 7 de març, d'atribució de competències en matèria d'ordenació del territori als Consells insulars balears.

la Federació Andalus de Municipis i Províncies), així com la preparació, l'any 2002, d'un *Anteproyecto de Ley de descentralización territorial y colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y los entes locales* que, seguint el model de la Comunitat Autònoma de Madrid, pretenia regular de forma concreta els mecanismes i les matèries en què podia dur-se a terme el procés descentralitzador (López Pellicer 2003: 529-565).

La celebració de les darreres eleccions autonòmiques i locals no va contribuir, però, a la concreció i consolidació d'aquests intents a la major part de comunitats autònomes. L'exemple segurament més clar en aquest sentit és el de la pròpia Regió de Múrcia, on no va arribar-se a presentar l'esmentat projecte de llei i on va aprovar-se a l'octubre de 2003 una moció parlamentària instant al Govern la creació d'una comissió paritària amb representants de la Federació de Municipis de la Regió de Múrcia per tal d'elaborar un llibre blanc sobre la situació d'aquests municipis. Tot i que les eleccions no van provocar canvis significatius ni en la major part de comunitats autònomes ni en els principals municipis, en els darrers anys no s'ha produït, doncs, un impuls dels pactes autonòmics locals. Ans al contrari, el fracàs d'alguns intents com el de la Regió de Múrcia, i la paràlisi, com es veurà tot seguit, de les experiències que s'estan duent a terme en altres territoris, no fan més que confirmar que els darrers anys no estan essent propicis pels processos descentralitzadors de competències autonòmiques a favor dels ens locals.

En qualsevol cas, des de la perspectiva d'una possible descentralització de competències de la Generalitat de Catalunya als ens locals, convé fer una anàlisi dels canvis normatius que, com s'ha assenyalat, s'han produït a 8 de les 17 comunitats autònomes amb ocasió del desenvolupament dels seus respectius Pactes Locals. El caràcter instrumental d'aquesta anàlisi permet, però, agrupar i tractar més ràpidament aquelles experiències que resultin menys interessants des de la perspectiva catalana, i centrar-se en aquelles altres que siguin més rellevants.

#### A) El Pacte Local a Múrcia

En el cas concret de la Comunitat Autònoma de Múrcia, la Llei 7/1983, de 7 d'octubre, de descentralització territorial i col·laboració entre la Comunitat Autònoma de la Regió de Múrcia i els ens locals, manifestava, de manera molt equilibrada, que la comunitat autònoma havia d'exercir les seves competències sense interferir en les facultats de gestió pròpies de les corporacions locals (article

3), el que suposa un cert reconeixement de la competència universal dels ens locals per a la gestió dels interessos propis. Potser per aquest respecte es prescriu la gestió conjunta de competències o serveis en els que els interessos locals s'uneixin als autonòmics, mitjançant la celebració de convenis o la constitució d'ens de gestió públics o privats (articles 4.3 i 22).

La claredat amb què la llei distingeix entre titularitat de les competències (de la comunitat autònoma) i el seu exercici (pla en el que es dona cabuda a la participació preferent dels ens locals) comporta que aquesta mateixa llei no transfereixi competències a les Administracions locals, sinó que només permeti la seva delegació o encomanda.

En les seves lleis de pressupostos, la Comunitat Autònoma de Múrcia autoritza al Consell de Govern, a proposta de la Conselleria d'Hisenda, a realitzar les adaptacions tècniques i les modificacions pressupostàries que siguin necessàries per tal de transferir a favor dels ens locals les dotacions que corresponguin als processos de traspàs i delegació de competències, sempre que tals dotacions quedin expressament determinades en les corresponents disposicions o acords.

#### B) El Pacte Local a Andalusia

A Andalusia, en absència d'una llei pròpia sobre règim local, el primer pas cap a una descentralització de competències als ens locals el va donar la Llei 3/1983, d'1 de juny, d'organització territorial de la Comunitat Autònoma d'Andalusia, en la que es recollia una clàusula de competència universal dels municipis per a la gestió dels interessos de la seva comunitat, una cosa que fins i tot aconsellava fer a la pròpia LRBRL, abans que s'aprovés.<sup>9</sup> El seu article 7 diu així —fórmula que després han copiat les legislacions aragonesa i catalana—:

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo segundo, el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de su autonomía, podrá promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.*

En el seu capítol segon permet la delegació de competències als ens locals i la gestió ordinària dels seus serveis per part de les diputacions provincials.

<sup>9</sup> En la seva exposició de motius deia així: "Incluso las leyes de régimen local se ven tradicionalmente abocadas a incluir, tras el listado correspondiente, una cláusula general de apoderamiento respecto a todas aquellas actividades que se ordenen a la satisfacción de los intereses territoriales respectivos, sin perjuicio de la necesaria articulación con otras instancias administrativas, cuando también éstas vean implicados los intereses que sirven."

La Llei 11/1987, de 26 de desembre, reguladora de les relacions entre la Comunitat Autònoma d'Andalusia i les diputacions provincials del seu territori, s'oblidava de la possibilitat inclosa en l'article 4.4 del seu Estatut d'Autonomia, 37 LRBRLL i 5 de la LOAPA (Llei 12/1983, de 14 d'octubre) de convertir les diputacions en instàncies per a la prestació ordinària dels seus serveis perifèrics però, això sí, les instituïa com a ens mediador de la cooperació de la comunitat autònoma amb els ens locals de població inferior a 20.000 habitants (articles 6 i 8.1) i per a la coordinació dels programes, les ajudes i subvencions dirigides a tots els ajuntaments (articles 8.2 i 9, paràgraf segon). Aquesta coordinació no podia arribar al punt que les mateixes diputacions deleguessin als ajuntaments (article 35). Les delegacions de competències a les diputacions provincials i l'encomanda de la prestació dels seus serveis ordinaris perifèrics (encara no realitzada) es justificava en nom dels principis d'eficàcia i descentralització.

Més tard, la Llei 8/1996, de 26 de desembre, de pressupostos per a l'any 1997, ja establia en el seu article 26.4 l'assignació d'un pressupost anual per als ens locals, que s'ha anat repetint des d'aleshores, amb xifres cada vegada menors.<sup>10</sup> Les quantitats que la Comunitat Autònoma d'Andalusia ha de pagar a les diputacions provincials i altres ens locals del seu territori, derivades del traspàs de serveis previst en la Llei reguladora de les relacions entre la Comunitat Autònoma d'Andalusia i les diputacions provincials del seu territori, així com les derivades del Pacte Local, es determinen mitjançant liquidacions trimestrals. En aquestes liquidacions es té en compte, per a la seva compensació, els crèdits a favor i en contra d'una o altres entitats, derivats del traspàs o la delegació de competències, funcions i serveis que s'acreditin. El saldo resultant ha de ser abonat dins del primer mes següent al trimestre de referència.

<sup>10</sup> L'article 26 diu així: "Uno. Se autoriza al titular de la Consejería de Economía y Hacienda para que realice, en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las adaptaciones precisas, transfiriendo los créditos procedentes a favor de las Diputaciones Provinciales, en los supuestos en que se concreten las partidas y cuantías en los correspondientes decretos de traspaso de servicios a que se refiere la disposición adicional cuarta de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, Reguladora de las Relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio. Dos. En los supuestos no contemplados en el número anterior, corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Economía y Hacienda, la aprobación de las transferencias y minoración de créditos inherentes al traspaso de servicios a las Diputaciones Provinciales. Tres. En los traspasos de los servicios por delegación de competencias a Diputaciones Provinciales, se aplicarán las mismas normas de los números anteriores. Cuatro. En el marco del Pacto Local y para articular su desarrollo, se autoriza al titular de la Consejería de Economía y Hacienda a realizar en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía las adaptaciones que sean necesarias para transferir a favor de las Entidades Locales las partidas y cuantías que correspondan, en los procesos de traspaso y delegación de competencias, siempre que las mismas queden expresamente determinadas en los correspondientes acuerdos. De no quedar determinadas, corresponderá al Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Economía y Hacienda, la aprobación de las transferencias y minoraciones de créditos correspondientes."

El 4 de març de 1998 es constituí la Mesa del Pacte Local Andalús, i durant el segon semestre de 1998 es constituïren Meses sectorials d'Assumptes Socials, Treball i Indústria, Obres Públiques i Transports, Medi Ambient, Turisme i Esports, Educació i Cultura, Presidència, Governació i Justícia, Salut i Consum. Així va sorgir el document de treball, elaborat conjuntament per la Federació Andalusia de Municipis i Províncies (FAMP), que porta per títol *Pacto Local Andaluz*.<sup>11</sup>

Posteriorment, la consellera de Governació i Justícia de la Junta d'Andalusia presentà el 1999 davant del Consell de Govern el document que recull les propostes per al desenvolupament del Pacte Local andalús, els objectius del qual se centraren en aclarir l'àmbit competencial de l'Administració local i resoldre amb major eficàcia les demandes dels ciutadans mitjançant l'acostament de l'Administració a ells. Es tracta d'un document negociat entre la Junta d'Andalusia i la FAMP.

L'objectiu de desenvolupar el Pacte Local andalús es plantejà formalment en la IV Assemblea de la FAMP, celebrada a Sevilla a finals de 1995. Aquesta iniciativa dels municipis fou favorablement acollida des d'un primer moment per la Junta d'Andalusia, conscient de la necessitat d'aprofundir en l'autonomia local i del paper fonamental que tenen en aquest procés les comunitats autònomes, en tant que a elles estan atribuïdes la major part de les competències que afecten el nucli d'interès dels ens locals.

Després d'una primera fase d'estudi i valoració de les demandes inicials dels municipis per part de diversos departaments de l'Administració autonòmica, s'elaborà conjuntament amb la FAMP un primer document de treball. En aquest document s'inclouen, entre altres propostes, la constitució d'una Mesa del Pacte Local Andalús, que es reuní per primera vegada, amb la presència del

<sup>11</sup> El document fou inicialment menys ambiciós del que pretenien les mesures de traspàs autonòmic del Pacte Local estatal de 1996, si bé afegixen 14 reivindicacions noves, generalment referides a la participació dels ens locals en àmbits col·legiats d'àmbit supramunicipal i altres de contingut notablement abstracte. Com a botó de mostra valgui assenyalar les referides a Treball ("creación de una infraestructura única financiada por las tres Administraciones, que agrupe a los diversos servicios"), Consum ("dotar a las Corporaciones Locales de potestad sancionadora adecuada a sus responsabilidades en materia de consumo"), Urbanisme ("mayor capacidad de gestión urbanística para pequeños municipios"), Serveis Socials ("transferencia a las Corporaciones Locales de todos aquellos servicios que por su especificidad deban ser prestados en el ámbito municipal"). L'esmentat document contemplava el desenvolupament del Pacte en diverses fases, atenant a la complexitat de les matèries i al grau d'acord entre ambdues parts respecte de la seva descentralització. Vegeu López Menudo (2003: 48-55), que desenvolupa les actuacions parlamentàries del Pacte Local andalús, concebut amb encert com un procés dinàmic de traspàs de competències i no com un acte legislatiu únic.

president de la Junta d'Andalusia, el dia 4 de març de 1998, i la constitució de meses sectorials per als diferents sectors competencials: Serveis Socials; Treball i Indústria; Obres Públiques i Transports; Medi Ambient; Turisme i Esports; Educació i Cultura; Presidència, Governació i Justícia; i Salut i Consum. Totes elles es van constituir al llarg del segon semestre de 1998.

Juntament amb la creació d'aquest marc negociador, imprescindible per al desenvolupament del Pacte Local andalús, la Llei de pressupostos de la Comunitat Autònoma per al 1999 contemplà les repercussions econòmiques del Pacte, autoritzant en el seu article 26.4 a la consellera d'Economia i Hisenda a realitzar en el pressupost les adaptacions necessàries derivades dels processos de traspass i delegació de competències acordats en el marc del Pacte Local, cosa que han fet des d'aleshores totes les lleis de pressupostos andaluses.

L'esmentat document de treball contemplava, finalment, un projecte de desenvolupament del Pacte Local andalús en diverses fases, atenent a la complexitat de les matèries i al grau d'acord entre ambdues parts respecte de la seva descentralització. Només s'ha complert la primera fase d'aquest procés mitjançant el document presentat per la consellera davant del Consell de Govern. Hem de dir, no obstant, que el desenvolupament normatiu de les propostes incloses en aquest document no obeeix a cap pla director, tractant-se més aviat d'un conjunt de mesures que no es basen en una atribució genèrica d'una sèrie de competències pròpies a les Administracions locals, sinó en la continuació del model d'atribució competencial plasmat en la vigent LRBRL, en la mesura que només s'assignen noves competències sectorials, gràcies al paper que les lleis aprovades els atorguen. Moltes són les normes que han estat conseqüència d'aquest document.

A més d'aquestes normes, el document presentat el 1999 per la consellera de Governació i Justícia incloïa una relació de les normes i iniciatives que l'Administració autònoma anà desenvolupant de forma paral·lela al procés de negociació del Pacte Local andalús. Entre aquestes normes, que ja van recollir algunes de les demandes de descentralització plantejades per la FAMP, destaquen les següents:

- a) La Llei de Serveis Socials d'Andalusia, que preveu ja la possibilitat d'atribuir, per delegació de la Junta d'Andalusia, determinades competències als ajuntaments i diputacions.

- b) El Decret 77/1994, de 5 d'abril, en el que es recull la possibilitat de delegar en els ajuntaments la major part de les competències reivindicades en matèria d'urbanisme.
- c) El Pla Andalusí d'Habitatge 1992/1999, elaborat amb la participació efectiva dels ens locals; i el Decret 51/1996, de 6 de febrer, que atribueix als ajuntaments no només la promoció i la gestió de l'habitatge públic sinó també la titularitat de les promocions resultants.
- d) Els Plans Internodals de Transport, que estableixen Comissions de Coordinació amb participació dels ajuntaments compresos en les àrees afectades.
- e) En matèria de medi ambient, la Llei 2/1989, de 18 de juny, per la que s'aprova l'Inventari d'Espais Naturals Protegits, que contempla la possibilitat de delegar en les corporacions locals l'administració dels parcs periurbans i dels monuments naturals; i el Reglament de la Llei forestal d'Andalusia, de 1997, que atribueix als ens locals l'administració i gestió de les seves muntanyes.
- f) La Llei 6/1998, de 14 de desembre, de l'esport, que atribueix als ens locals una sèrie important de competències i funcions, establint diverses vies de participació en la planificació d'instal·lacions.
- g) En matèria de cultura, els Reglaments del Sistema Bibliotecari i del Sistema d'Arxius, que estableixen la participació de les corporacions locals, i la Llei del patrimoni històric, que els atribueix diverses competències, de manera directa o mitjançant delegació.
- h) La Llei 2/1998, de 15 de juny, de salut d'Andalusia, que potencia el paper dels municipis, atribuint-los competències tant en matèria de salut pública com de participació i gestió sanitària.
- i) Per últim, destaquen també la modificació de la Llei de prevenció i assistència en matèria de drogues; la Llei sobre regulació de consultes populars a Andalusia; la Llei reguladora de les àrees de transport de mercaderies en la comunitat autònoma; la Llei de carreteres; i la Llei de coordinació de les polítiques locals.

Últimament, s'han produït un parell d'avenços sobre el tema. En primer lloc, el Pla Econòmic Andalusia Segle XXI (2002-2005) incloïa un apartat específic de cooperació amb les corporacions locals (en clara continuació del Pla de Cooperació Municipal d'Andalusia) en el que s'intentava pal·liar el



dèficit històric dels ajuntaments andalusos per atendre de manera adequada els serveis demandats per la població. El seu objectiu és la millora de la capacitat de prestació de serveis de les corporacions locals, garantint la seva prestació, invertint en infraestructures que redueixin la càrrega financera que suporten les corporacions locals a Andalusia al respecte. El finançament d'aquestes mesures s'ha realitzat també mitjançant transferències corrents no finalistes; concessió de subvencions a les corporacions amb les que reduir el seu endeutament; concessió de subvencions per finançar les seves despeses corrents generades en la prestació dels serveis municipals obligatoris; i mitjançant la signatura de convenis de col·laboració o de recolzament singulars entre la Junta i les corporacions per finançar infraestructures i serveis bàsics, en diferents matèries.<sup>12</sup>

En segon lloc, a l'octubre de 2003 va veure la llum el conegut com a *Informe del Consell Assessor d'Experts* sobre la segona descentralització de la comunitat, en el qual, a banda de l'arriscada aposta per canviar de forma radical el sistema d'organització administrativa de la comunitat autònoma mitjançant la creació d'agències autònomes que es relacionarien amb l'Administració a través de contractes-programa (com proposava el Consell d'Europa en estratègia copiada dels EUA i que s'ha plasmat en la recent Llei 28/2006, de 18 de juliol, d'agències estatals per a la millora dels serveis públics), s'advoca per una comunitat més descentralitzada, sí, però apostant, en detriment de les diputacions provincials, per les comarques.

Finalment, la proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia per a Andalusia, acceptada pel Congrés dels Diputats el 12 de maig de 2006 (BOCG n.º 246-1) ha introduït els mateixos plantejaments prèviament realitzats per la Proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia per a Catalunya (l'actual Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol), establint:

<sup>12</sup> D'obres incloses en els Plans Provincials d'Obres i Serveis; per tal de finançar les obres incloses en els convenis signats o per signar entre l'INEM (ara Servei Andalús d'Ocupació) i els ajuntaments en aplicació del Programa de Foment de l'Ocupació Agrària de l'Acord per a l'Ocupació i la Protecció Social Agrària; per a la construcció d'infraestructures i serveis obligatoris; per a l'acondicionament urbanístic d'espais lliures, intervencions urbanístiques integrals i acondicionaments urbanístics de travessies de carreteres; per a la construcció d'accesos viaris a equipaments sanitaris i educatius; per a la preparació d'àrees recreatives; i la reposició de xarxes municipals de subministrament d'aigua potable i clavegueram.

- a) Un àmbit de competència exclusiva autonòmica sobre règim local (article 59 de la reforma estatutària andalusa i 160 de la Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya);<sup>13</sup>
- b) Un llistat de competències locals pròpies *secundum legem*, és a dir, en la mesura que les habiliten les lleis (article 90.2 de la reforma estatutària andalusa i article 81.3 de la Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya).
- c) La necessitat que les competències transferides o delegades als ens locals des de la comunitat autònoma comptin amb caràcter previ del finançament suficient (articles 88, 91, 188 i 189.7 de la reforma estatutària andalusa i article 219.3 de la Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya).

### C) El Pacte Local a Aragó

El cas d'Aragó és excepcional en el panorama espanyol, ja que es tracta d'una comunitat autònoma amb una peculiar distribució geogràfica de la població, que en més d'un 50% resideix en el municipi de Saragossa; l'altra meitat està dispersa en pobles i ciutats que es troben molt distants entre si, amb escassa població.

Actualment hi ha 729 municipis aragonesos, dels quals, i amb l'excepció de Saragossa, només dos tenen més de 20.000 habitants i 615 en tenen menys de 1.000. A causa d'aquest minimunicipalisme, la comunitat autònoma decidí en el seu dia crear comarques.<sup>14</sup> La Llei 7/1999, de 9 d'abril, d'Administració local d'Aragó, ha estat modificada diverses vegades de manera puntual en els últims anys. En aquesta llei es reconeixen potestats administratives concretes a les entitats locals aragoneses, de manera equiparable a com ho fa la llei catalana.

L'article 47 d'aquesta llei sembla atribuir un àmbit competencial universal als municipis, si bé la innovació és menys iconoclasta del que sembla, ja que aquesta jurisdicció es limita "*en el ámbito de sus competencias*", dins del qual sí que podran "*promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan*

<sup>13</sup> Un element que també es produeix en ambdues reformes estatutàries i que intenta compensar l'escassa varietat del tractament municipal que permet la LRBRL, és el novedós "principi de diferenciació", anomenat així en la reforma estatutària catalana, que determina que les lleis sectorials que pugués aprovar el Parlament català i la futura Llei de règim local andalús tinguin sempre en compte les diferents necessitats i característiques de cada municipi o tipus de municipi (article 88 de la Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i article 96.2 de la reforma estatutària andalusa).

<sup>14</sup> Llei 10/1993, de 4 de novembre, de comarcalització d'Aragó.

a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal". Tingui's en compte que no es diu que podran exercir totes les competències que contribueixin a satisfer les necessitats i aspiracions veïnals, sinó que es parla, en canvi, d'activitats i de la prestació de serveis públics.

Per altra banda, el seu article 4 incita a la comunitat autònoma a atribuir als ens locals les competències que procedeixen en atenció a la seva capacitat de gestió i a les característiques de l'activitat de què es tracta, recomanant que, amb base en els principis de descentralització, d'economia i eficàcia i de màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans, la distribució de competències afavoreixi a les entitats locals.

El règim competencial de municipis i províncies es concreta, tanmateix, en les competències que la legislació sectorial els concedeixi. Com la majoria de les lleis autonòmiques sobre règim local, les transferències, delegacions i encomandes estan condicionades a que amb això es garanteixi el seu millor exercici o una més eficaç prestació dels serveis, es facilita la proximitat de la gestió administrativa als seus destinataris i s'assoleixi una major participació dels ciutadans: o que la comunitat no tingui els mitjans necessaris per al seu exercici en els àmbits territorials afectats (per a les delegacions i encomandes).

#### D) El Pacte Local a Castella i Lleó

A Castella i Lleó, després de diversos anys d'esforç,<sup>15</sup> se signà el 3 de novembre de 2005 el Pacte Local autonòmic (Rivero 2001: 120-135). Es tracta d'un document polític molt extens i ambiciós que té per missió augmentar el sostre competencial dels municipis castellanolleonesos, la cooperació institucional i econòmica entre la Junta, diputacions i municipis i millorar l'autonomia fiscal de l'Administració local castellanolleonesa.

<sup>15</sup> El Decret 48/2002 regula la Comissió de coordinació i desenvolupament del Pacte Local. La signatura de l'Acord del Pacte Local amb la Federació Regional de Municipis i Províncies fou proposat el 2003 pel partit en el poder (Partit Popular) i no es va poder arribar a consensuar amb el Partit Socialista Obrer Espanyol. Com tantes altres lleis de pressupostos autonòmiques, també les lleis de pressupostos d'aquesta comunitat autoritzen a la Conselleria d'Hisenda a realitzar en el pressupost de la comunitat autònoma les adaptacions que siguin necessàries per transferir als ens locals les partides i quanties que corresponguin en els processos de traspàs i delegació de competències, sempre que les adaptacions quedin expressament determinades en els corresponents acords. De no quedar determinades, correspondrà al Consell de Govern, a proposta de la Conselleria d'Hisenda, l'aprovació de les transferències de crèdit corresponents. L'última d'elles, en la Llei 14/2005, de 27 de desembre, de pressupostos generals de la Comunitat de Castella i Lleó per al 2006, disposició addicional VII.

Com a particularitat, val la pena saber que el pacte delega competències als municipis diferenciant si tenen més o menys de 20.000 habitants, i que pretén desenvolupar-se a través d'acords d'adhesió que se celebraran entre la Conselleria de la Presidència i d'Administració Territorial i els municipis i diputacions que així ho desitgin.<sup>16</sup> Els avenços també s'han plasmat en algunes lleis sectorials.<sup>17</sup>

#### E) El Pacte Local a La Rioja

A La Rioja, la Llei 1/2003, d'Administració local, regula el règim jurídic dels ens locals associatius (mancomunitats i consorcis) i avança determinats aspectes del Pacte Local en el seu títol IV, tals com la possibilitat de realitzar transferències, delegacions o encomandes de gestió des de la comunitat autònoma als ens locals, el que es realitza mitjançant procediments negociats novedosos, encara que es preveuen també comissions paritàries mixtes sectorials de traspàsos. Les transferències de competències només es realitzaran si amb això es garanteix el seu millor exercici o una més eficaç prestació dels serveis, si es facilita la proximitat de la gestió administrativa als seus destinataris i s'assoleix una major participació dels ciutadans. Es tracta de condicions acumulatives que fan del règim de transferències d'aquesta llei un model bastant estricte en comparació amb el d'altres lleis autonòmiques sobre règim o Pacte Local. Malgrat que per a la transferència de competències s'exigeixi llei de l'Assemblea Legislativa i per a la delegació basta amb un mer decret del Govern de La Rioja, en ambdós casos es constitueixen comissions paritàries mixtes que realitzaran el traspàs de les competències, tal i com proclamen els seus articles 87 i 90.

<sup>16</sup> Prèvia comunicació de l'Administració autonòmica als ens locals, a la que s'acompanyarà el text íntegre del present acord, aquests ens locals es podran adherir al Pacte Local mitjançant acord de l'òrgan plenari dels municipis majors de 1.000 habitants i de les diputacions provincials, entenent-se indirectament adherits amb aquest últim els municipis amb població igual o inferior a 1.000 habitants, segons model normalitzat inclòs en l'annex I del Pacte Local castellanolleonès. Les adhesions, a data de gener de 2006, ja eren moltes, gairebé 300.

<sup>17</sup> La Llei 14/2002, de 25 de juliol, de promoció, atenció i protecció de la infància a Castella i Lleó, comparteix la idea de l'atribució de competències a municipis i diputacions. En aquest sentit, la seva intervenció en les situacions de risc, concebuda en la llei com la resposta ordinària en tals casos, o la possibilitat que assumeixin l'exercici de la guarda acordada per l'Administració de la comunitat autònoma, constitueix una altra mostra de la importància de la seva consideració des de l'afirmació de l'eficàcia que en l'activitat administrativa apareix lligada a la immediatesa i a la proximitat amb el ciutadà. També ha atribuït competències als ens locals, en previsió del Pacte Local autonòmic, la Llei 11/2002, de 10 de juliol, de joventut de Castella i Lleó.

L'endemisme propi del mapa municipal de La Rioja ha determinat la necessitat de crear figures mixtes de gestió de serveis municipals.<sup>18</sup>

#### F) El Pacte Local a Astúries

A Astúries, les negociacions per a la celebració d'un Pacte Local autonòmic començaren el 1999, malgrat que no s'ha formalitzat de manera expressa a cap norma jurídica, si bé se cita com a document en algunes lleis, com la Llei 8/2002, de 21 d'octubre, d'espectacles públics i activitats recreatives.

Des del 14 de juliol de 2000, està funcionant la Comissió Asturiana d'Administració Local, en el si de la qual s'insereix la negociació del Pacte Local asturià. La Llei 1/2000, de 20 de juny, crea aquesta comissió per articular fórmules de coordinació i cooperació a través de les quals s'articulen les relacions interadministratives que produeixi el Pacte Local asturià. En la seva exposició de motius ja s'avança el calat i l'abast del pacte, del que es diu que té vocació de *“redefinir el significado y las funciones de los entes locales en el marco del Principado de Asturias”*, havent de conduir *“al establecimiento de un régimen competencial adecuado que permita potenciar las cuotas de autonomía local hasta niveles suficientes para garantizar que las potestades públicas y las responsabilidades inherentes a su ejercicio queden radicadas —siempre que así lo demande la eficiencia de la acción administrativa— en los órganos más próximos al ciudadano, que es el destinatario efectivo de los servicios públicos. De este modo se satisfacen las exigencias del principio de subsidiariedad y se asegura el respeto a las peculiaridades e intereses locales por parte de los poderes de ámbito más amplio”*. Per això, *“es necesario, por tanto, conseguir un incremento de la participación de los entes municipales en lo relativo a los asuntos en los que aparezcan implicados intereses locales, para que estos puedan ser apreciados en su justa dimensión y no sólo desde el punto de vista supramunicipal, que, siendo de evidente trascendencia, ha de ser conjugado con otros enfoques que permitan una percepción más ajustada de la realidad y las necesidades locales”*. També hi ha hagut

<sup>18</sup> Atesa l'abundància de municipis de petita població, que difícilment poden assumir en solitari la càrrega financera i la gestió dels serveis mínims obligatoris imposats per la LRBRL, es constituï el Consorci d'Aigües i Residus, afavorit pel Govern de La Rioja, al que s'han adherit la major part dels municipis. La fórmula consorcial, de naturalesa estrictament voluntària, s'enquadra dins del Pacte Local, pel que garanteix de forma adequada l'autonomia local, per la flexibilitat del seu règim jurídic i del seu disseny organitzatiu. La Llei 5/2000, de 25 d'octubre, de la Comunitat Autònoma de La Rioja, de sanejament i depuració d'aigües residuals, encomana al consorci referit el compliment de les funcions que corresponen a l'Administració regional o als ens locals adherits, sense renunciar a donar cobertura legal a les potestats atribuïdes al consorci.

algunes millores competencials importants per als ens locals en matèria de potestat sancionadora<sup>19</sup> i urbanisme.<sup>20</sup>

Les seves lleis de pressupostos han autoritzat al Consell de Govern per transferir a favor dels ens locals les partides i quanties que corresponguin, incloent-les en els pressupostos de la comunitat, als processos de traspàs i delegació de competències, sempre que quedin expressament determinades en les corresponents disposicions o acords. L'Administració de la comunitat autònoma podrà també subscriure convenis amb els ens locals per a la prestació de serveis que hagin estat acordats en el marc del Pacte Local.<sup>21</sup>

#### G) El Pacte Local a Cantàbria

A Cantàbria es va començar a tramitar parlamentàriament un Projecte de Llei per al desenvolupament del Pacte Local, fruit de la negociació entre la comunitat autònoma i la Federació de Municipis, que, desgraciadament, caducà. Per a això utilitzava les tècniques de la transferència de la titularitat d'algunes competències i de la delegació de l'exercici d'altres, als ens locals. Les competències transferibles eren Treball, Protecció Civil, Educació i Joventut, Sanitat, Serveis Socials, Patrimoni Históricoartístic, Ordenació del Territori i Urbanisme, Comerç

<sup>19</sup> La Llei 8/2002, de 21 d'octubre, de la Comunitat Autònoma d'Astúries, d'espectacles públics i activitats recreatives, aplica el Pacte Local asturià al règim sancionador, donant un major protagonisme als ajuntaments de manera que es garanteixi l'exercici de les potestats públiques en els òrgans més pròxims als ciutadans. La llei permet la delegació de la potestat sancionadora, i atorga als consells la població de dret dels quals superi els deu mil habitants, la competència per a la tramitació i resolució dels expedients sancionadors, i als consells la població de dret dels quals no superi aquesta xifra els permet la possibilitat d'assumir la competència per a la tramitació i resolució dels expedients sancionadors quan, previ dictamen preceptiu del Consell Assessor d'Espectacles Públics i Activitats Recreatives del Principat d'Astúries, resulti acreditat que disposen de serveis tècnics, jurídics i administratius adequats i sigui adoptat el corresponent acord pel Ple de l'ajuntament, essent efectiu aquest acord una vegada que sigui comunitat a la Conselleria competent en matèria de seguretat pública i publicat en el Butlletí Oficial del Principat d'Astúries.

<sup>20</sup> La Llei 3/2002, de 19 d'abril, de règim del sòl i ordenació urbanística d'Astúries, alterà profundament el sistema de distribució de competències en matèria urbanística entre les dues Administracions territorials de la comunitat autònoma, ja que es fa descansar en els principis d'atribució expressa per al Principat d'Astúries i de presumpció general per als ens locals, en termes de competències pròpies. Conforme a aquest esquema, el Principat només té les que se li atribueixin expressament per llei. Gràcies a això, els consells obtenen, uns directament, altres a partir d'acords de delegació, la competència d'aprovació definitiva de la planificació general. Tots ells passen a aprovar de forma definitiva els altres instruments de planificació, sense cap distinció. Se suprimeix un bon nombre de les autoritzacions prèvies de la Comissió d'Urbanisme i Ordenació del Territori del Principat d'Astúries en sòl no urbanitzable, i s'obre la via a la delegació de les restants. La Comissió d'Urbanisme i Ordenació del Territori del Principat d'Astúries deixa de controlar i revisar la major part de les decisions urbanístiques municipals.

<sup>21</sup> L'última que ho ha fet ha estat la Llei 6/2005, de 29 de desembre, diposició addicional VI.

Interior, Transports, Esports, Polítiques de la Dona, Consum, Turisme, Medi Ambient i Habitatge. Per transferir-les s'utilitzava el model de llei més decret, de forma que la primera fixaria les facultats que es traspassin i els decrets determinarien l'abast del traspàs: destinataris, mitjans financers, materials i personals, objecte del traspàs si n'hi hagués.

La col·laboració entre la comunitat i els municipis s'articula a través de la Comissió d'Administració Local de Cantàbria (creada pel Decret del Consell de Govern 100/2004, de 14 d'octubre) i de la Federació de Municipis de Cantàbria.

Com diem, aquest projecte de llei es presentà amb el número 34 el 25 de març de 2003 en l'Assemblea de Cantàbria, a finals de la passada legislatura 1999-2003, i, malauradament, actualment es troba caducat. A data d'avui encara no hi ha cap document elaborat pel Govern càntabre sobre el Pacte Local autonòmic. No obstant, ja s'han transferit competències sectorials, per exemple, en matèria d'urbanisme.<sup>22</sup>

#### H) El Pacte Local a València

El de la Comunitat Valenciana és un exemple palmari de la dificultat que es troba en una comunitat políticament dividida per aconseguir un Pacte Local, malgrat que el consens obtingut en la recent Proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia ha esmenat una mica les coses.<sup>23</sup>

Després de la mala experiència viscuda amb les àrees metropolitanes i algunes experiències d'enfortiment del govern local,<sup>24</sup> s'aprovà un *Pacte Local en l'àmbit autonòmic valencià* en la VII Assemblea General Extraordinària de la Federació Valenciana de Municipis i Províncies (FVMP), celebrada el 27 de febrer de 1999, a Castelló de La Plana.<sup>25</sup> El pacte fou recolzat per unanimitat per totes les forces polítiques del municipalisme valencià, contemplat com *"un acuerdo*

<sup>22</sup> Així, la Llei 2/2001, de 25 de juny, de la Comunitat Autònoma de Cantàbria, d'ordenació del territori, urbanisme i sòl, augmentà les competències municipals en matèria d'urbanisme per triar el tipus de pla, optar pels seus continguts i regular el sòl, al temps que limita el marge discrecional de la comunitat autònoma per aprovar els plans generals.

<sup>23</sup> Recordi's que la recent Llei Orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de la Llei Orgànica 5/1982, d'1 de juliol, d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, introduí un nou article 64 que preveu una futura Llei del Parlament valencià per aprofundir en la descentralització de competències autonòmiques a favor de l'Administració local, i una major delegació de l'execució de competències i serveis, amb base en el principi de subsidiarietat.

<sup>24</sup> Per exemple, a la Llei 5/1997, de 25 de juny, d'organització dels serveis locals.

<sup>25</sup> Sobre la seva gènesi i elaboració, vegi's, per tots, Vivanco (1999: *in extenso*).

*que constituye un documento abierto y que procure conformar una relación de materias concretas de ser atribuidas de forma rápida a los ayuntamientos [...], se trata de potenciar la autonomía local, sobre la base del principio de subsidiariedad reconocido en el artículo 4.2 de la Carta Local Europea y desarrollar el artículo 45.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana".*

El pacte se centrava en cinc aspectes:

- a) El Fons Autonòmic de Cooperació Municipal: es contemplava la creació d'un fons *"con el fin de ser un instrumento que coadyuve a dotar de mayores recursos económicos a las Haciendas Locales"*, la posada en funcionament del qual *"debe tener efectos en el próximo ejercicio económico"* (per l'any 2000). L'Assemblea de Castelló concretà un període transitori fins l'entrada en vigor de l'esmentat fons: *"mientras no entren en vigor las normativas legales sobre el fondo autonómico de cooperación municipal, la Generalitat Valenciana de manera progresiva debe ir asumiendo los costes para el mantenimiento de las competencias y servicios que los entes locales prestan sin ser de su competencia"*.
- b) El document pel que s'aprovà el pacte indicava, respecte de la futura Llei de règim local valenciana, que *"no puede ni debe regularse una norma coordinadora sin que a su vez se instrumenten procedimientos que acerquen y enriquezcan competencialmente a las Corporaciones Locales"*. El seu debat parlamentari s'hauria de començar *"ineludiblemente en el segundo semestre del presente año (1999)"* i hauria de contenir *"un régimen especial para las grandes ciudades y las grandes áreas de nuestra Comunidad"*.
- c) L'ordenació del territori: el pacte fomentava el major consens possible sobre l'ordenació del territori, valorant el paper que hauria de desenvolupar l'associacionisme municipal.
- d) La Comissió de Col·laboració Generalitat-Administracions locals: l'Assemblea de la FVMP considerava necessària la creació de la Comissió de Col·laboració de la Generalitat Valenciana i els Ens Locals, *"con el objeto de informar y en su caso proponer los proyectos de ley y decretos del Gobierno valenciano que afecten a los entes locales; proponer al Gobierno valenciano la atribución y delegación de competencias de la Generalitat y actuar como órgano de representación del Gobierno valenciano y los entes locales a través de la FVMP en la instrumentalización de los procedimientos administrativos y reglamentarios que se establezcan para llevar a efectos las correspondientes atribuciones y delegaciones de competencias"*.

- e) L'Assemblea de Castelló concretà en l'àmbit de la Comunitat Valenciana el Pacte sobre el transfuguisme.

Després d'haver passat més de set anys des de la seva aprovació, gairebé totes les mesures proposades han estat incomplertes, ateses les tensions polítiques existents entre Partit Popular i Partit Socialista Obrer Espanyol en el Parlament valencià. Actualment hi ha propostes en seccions concretes de la FVMP de refundar el Pacte Local i considerar derogat l'anterior. En la X Assemblea General Extraordinària de la FVMP, celebrada a Castelló, el 28 d'octubre de 2004, s'adoptà la constitució del Fons de Cooperació, amb una dotació inicial de tipus simbòlic de només 12 milions d'euros i s'iniciaren les negociacions amb vistes a la tramitació de la Llei valenciana sobre règim local i a decidir com incloure en ella les competències reivindicades per la Federació.<sup>26</sup>

#### *I) El Pacte Local a Navarra*

La Comunitat Foral de Navarra encara no ha elaborat el seu propi Pacte Local, si bé es proclama com un dels objectius de la legislatura 2003-2007.

El Govern navarrès aprovà el setembre de 2000 un Decret Foral pel que es creava la Comissió Interdepartamental dels Pactes Locals de Navarra. Aquesta Comissió té com a finalitat la de conjuntar la labor de tots els departaments per determinar i iniciar les modificacions normatives que siguin necessàries en matèria de Pacte Local.

Destaquen també algunes mesures adoptades en l'aspecte de millora del finançament municipal. Recordem que la Llei Foral 6/1990, de 2 de juliol, de l'Administració local de Navarra, permet que els municipis vegin augmentades les seves competències amb les que els transfereixi la pròpia comunitat autònoma, en matèries de la seva competència (article 29). La Llei Foral 15/2002, de 31 de maig, de modificació de l'anteriorment esmentada, l'adaptà a les reformes introduïdes en la LRBRL per la Llei estatal 11/1999, de 21 d'abril. La Llei Foral 11/2004, de 29 d'octubre, per a l'actualització del règim local de Navarra, més

<sup>26</sup> L'òrgan encarregat d'elaborar els documents del Pacte Local valencià és la Direcció General d'Administració Local, com es recull en l'Ordre de 3 d'abril de 2006, de la Conselleria de Justícia, Interior i Administracions Públiques, per la que es desenvolupa el Reglament orgànic i funcional de la Conselleria de Justícia, Interior i Administracions Públiques, aprovat mitjançant Decret 153/2005, de 28 d'octubre, del Consell de la Generalitat, si bé l'impuls polític i l'assessorament corren a càrrec de la Comissió Interdepartamental per al Desenvolupament de la Segona Descentralització, adscrita a la Conselleria de Justícia i Administracions Públiques, creades per Decret 87/2005, de 29 d'abril.

enllà de les seves proclames a favor d'una major autonomia del govern local,<sup>27</sup> no ha recollit cap mesura d'aplicació del Pacte Local.<sup>28</sup>

Entre les previsions de finançament local destaca el nou article 261 de la Llei Foral 6/1990, de 2 de juliol, de l'Administració local de Navarra, que exigeix que el reconeixement amb caràcter general d'exempcions i bonificacions que s'estableixin en les lleis, amb excepció de les establertes en la Llei Foral d'hisendes locals de Navarra, i que afectin a tributs locals, hagi de ser compensat econòmicament mitjançant transferències amb càrrec als pressupostos generals de Navarra, o de l'Estat, en el seu cas, o mitjançant altres fórmules de compensació, en clara al·lusió a l'última modificació de l'Impost d'Activitats Econòmiques. També es modifica l'article 123.3 de la Llei Foral d'hisendes locals, consignant que l'import de la participació dels ens locals en els tributs de la hisenda pública de Navarra (que es fixarà en les lleis forals de pressupostos generals, podent establir-se amb caràcter plurianual), destinada a transferències corrents, s'hagi de distribuir entre ajuntaments i consells mitjançant una fórmula de repartiment que haurà d'atendre a criteris de justícia i proporcionalitat, prenent com a base, entre altres, índexs de població, de despesa, de capacitat econòmica, de recursos propis i de dotació de serveis públics que es prestin en el seu terme.

#### *J) El Pacte Local en el País Basc, Castella-La Manxa i Extremadura*

El País Basc, Castella-La Manxa i Extremadura han estat les comunitats autònomes més reàcies a desenvolupar qualsevol model de Pacte Local autonòmic.

La primera d'elles, és a dir, el País Basc, davant del temor, potser, que la descentralització de competències als ajuntaments i territoris forals pogués significar un afebliment de l'autonomia forta per la que apostava la Proposta d'Estatut polític per a la Comunitat d'Euskadi, col·loquialment conegut com a Pla Ibarretxe, en el que res, per cert, es deia sobre l'autonomia local.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> En la seva exposició de motius s'hi pot llegir: "Hoy día se asiste a una verdadera transformación de aquellas categorías, fundamentadas en el carácter corporativo de los entes locales, para la fundamentación y constitución de verdaderos gobiernos locales basados en criterios de división de atribuciones normativas y de control y de atribuciones ejecutivas."

<sup>28</sup> Cosa que sí que va fer la Llei Foral 15/2002, de 31 de maig, de modificació de la Llei Foral 6/1990, de 2 de juliol, de l'Administració local de Navarra, que transposà a l'àmbit regional els postulats de la Llei 11/1999, de 21 d'abril, de modificació de la LRBRL.

<sup>29</sup> La Proposta de reforma de l'Estatut polític de la Comunitat d'Euskadi, qualificada per la Mesa del Congrés dels Diputats el 21 de gener de 2005 (BOCG núm. 149-1) només dedicava un article, el 37, a anunciar una futura Llei del Parlament basc que, de manera molt genèrica, hauria d'establir el règim jurídic dels municipis bascos, l'abast de la seva autonomia local, les seves potestats i les seves competències.

Castella-La Manxa, per la seva banda, va permetre la delegació de competències als ajuntaments a partir de la Llei 3/1991, de 14 de març, d'ens locals de Castella-La Manxa, però, com a regla general, sense determinar competències apropiades per a això, i només als municipis de més de 10.000 habitants i mancomunitats, sempre que amb això es millorés l'eficàcia de la gestió pública i s'assolís una major participació ciutadana, en matèries que afectessin els interessos propis dels ens locals.

A Extremadura, a banda de reunions d'alcaldes promogudes pels partits polítics, encara no hi ha un document sobre Pacte Local, a pesar que alguns ajuntaments ho sol·licitin constantment.

#### *K) El Pacte Local a Balears i Canàries*

Vegem ara l'estat de la qüestió dels arxipèlags balear i canari, que, per raons òbvies d'insularitat, denota certs trets diferencials.

A Balears, la Llei 9/1993, d'1 de desembre, atribuït als Consells Insulars la titularitat, execució i gestió de totes les competències assumides per la comunitat autònoma sobre la gestió de les oficines d'informació turística de Palma, Maó i Eivissa, i sobre autorització, control i tutela dels ens de foment del turisme en les seves respectives illes. La Llei 8/2000, de 27 d'octubre, reguladora dels Consells Insulars, es presentà com una conseqüència del Pacte Local, com també es va fer amb la Llei 2/2001, de 7 de març, que atribuïa les competències sobre ordenació del territori als Consells Insulars.

La proposta de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, que ja ha entrat en el Congrés dels Diputats (30 de juny de 2006, BOCG núm. 251-1), recull en el seu article 73.4 una clàusula de competència universal similar a la que planteja la reforma que, de la LRBRL, suposarà l'Avantprojecte de Llei bàsica del Govern i l'Administració local, en la seva versió d'1 de juliol de 2006. En l'apartat cinquè d'aquest mateix article, la reforma estatutària balear preveu la possibilitat de delegació de competències autonòmiques en els municipis i l'exigència que es facin amb suficiència financera i, en el seu apartat vuitè, recull el que, com s'ha dit més amunt, en la reforma estatutària catalana s'ha anomenat "principi de diferenciació", obligant a que la futura Llei de règim local balear tingui en compte les diferents característiques demogràfiques, geogràfiques, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió que tenen els municipis balears.

La Comunitat Autònoma de les Illes Canàries, per la seva banda, ha inclòs la regulació del seu règim local en la seva Llei de 26 de juliol de 1990, de règim jurídic de les Administracions públiques. Atesa la seva realitat insular, la seva orografia i la seva ubicació en el mapa, la Comunitat Autònoma de Canàries ha estat una de les més solidàries en el finançament dels municipis. Malgrat haver traspassat relativament poques competències, sí que els ha transferit fons econòmics suficients per prestar millor les que ja tenien, cosa que ha fet a través de la seva Llei 3/1999, de 4 de febrer, del Fons Canari de Finançament Municipal. Aquesta llei ha creat el Fons Canari de Finançament Municipal, que té per objecte dotar als municipis canaris de recursos econòmics destinats al sanejament economicofinancer, a inversió i a despeses de lliure disposició. El Fons es finança amb els crèdits que consignen cada any les lleis de pressupostos generals de la Comunitat Autònoma de Canàries, tenint la consideració de transferències. Els municipis poden participar puntualment o adherir-se amb caràcter permanent i seran creditors del mateix en proporció a una sèrie d'índexs, entre els que es troben la seva població, el seu índex de riquesa, la seva dispersió territorial, el seu caràcter perifèric, el seu caràcter turístic, etc. Les corporacions remetran a la conselleria competent en matèria de règim local certificació acreditativa d'incorporació de les quantitats rebudes als seus respectius pressupostos amb destinació a les finalitats per a les que foren lliurades, en el termini de dos mesos a partir de la recepció de les corresponents transferències. Per a l'any 1999 l'import del Fons ascendí, ja aleshores, a 18.300.000.000 pessetes.

#### *L) El Pacte Local a Galícia*

La Llei 5/1997, de 22 de juliol, d'Administració local, ha sentit igualment la necessitat de permetre la transferència, delegació i encomanda de competències autonòmiques als municipis, fomentant, a més, l'establiment de mancomunitats de municipis, consorcis locals —que són dotats de caràcter d'ens locals institucionals— i àrees metropolitanes.

De totes maneres, de la mateixa manera que la llei de La Rioja, les transferències i delegacions de competències només es produiran, respectivament, quan hi hagi circumstàncies d'índole tècnica, econòmica, social, jurídica o territorial que les facin convenients i, a més, garanteixin una més eficaç prestació dels serveis, i quan es tracti de competències en matèries que afectin els interessos propis dels ens locals, es millori l'eficàcia de gestió pública

i s'arribi a una major participació ciutadana. Així passà amb la Llei 7/1995, de 29 de juny, que delegava i distribuïa les competències en matèria d'urbanisme als municipis, que va fer possible que aquests municipis exercissin les competències urbanístiques autonòmiques, mitjançant la seva delegació, permetent-los aprovar definitivament els plans d'ordenació urbanística.

Amb posterioritat, la Llei 9/2002, de 30 de desembre, d'ordenació urbanística i protecció del medi rural de Galícia, ha canviat radicalment aquesta possibilitat, ja que, des de la seva entrada en vigor, queda derogada aquella altra Llei 7/1995 i només es permet als municipis l'aprovació definitiva dels plans parcials, especials i de sectorialització i dels estudis de detall.

Per altra banda, com la majoria de les lleis autonòmiques sobre règim local, la llei gallega atorga un paper principal als principis de cooperació i coordinació, com a factors mobilitzadors i flexibilitzadors de l'exercici de les competències, de manera que el seu joc ajudi, com diu la seva exposició de motius, a solucionar "*disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos, la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación*". La voluntarietat caracteritzarà la cooperació que es concreta en la constitució de consorcis locals o en la subscripció dels convenis de cooperació que s'estimin necessaris. Només quan la seva aplicació resulti manifestament inadequada per raó de les característiques de la tasca pública de què es tracti, es posarà en marxa la facultat, que la present llei atorga al Consell de la Junta de Galícia, de coordinar l'activitat de les entitats locals en l'exercici de les seves competències.

La ja esmentada Llei 5/1997, de 22 de juliol, preveu la creació de la Comissió Gallega de Cooperació Local, com a òrgan permanent de col·laboració entre el Govern autonòmic i els ens locals gallegos. Entre les funcions d'aquesta comissió destaca la d'informar els acords relatius a les transferències i delegacions de competències autonòmiques a favor dels ens locals. El Decret 280/1998, de 24 de setembre, va aprovar el Reglament d'organització i funcionament d'aquesta Comissió i va dotar-la de certa institucionalització amb la creació d'una secretaria. Però l'aspecte segurament més interessant de l'experiència gallega és que la pròpia Comissió va aprovar un document relatiu al mètode pel càlcul del cost dels serveis que es transfereixin als ens locals.<sup>30</sup> En termes generals, es tracta d'un mètode de càlcul inspirat en l'Acord 1/1995, de 15 de març, del Consell de

Política Fiscal i Financera en relació amb els serveis transferits a les comunitats autònomes i que, per tant, es basa en el criteri del cost efectiu d'aquests serveis, i utilitza com a criteris de càlcul d'aquest cost les despeses corrents, les despeses de reposició i les subvencions condicionades. A partir d'aquests elements, el mètode concreta el càlcul de cada variable i els criteris per territorialitzar el cost efectiu dels serveis en els ens locals receptors de la competència. Tal i com s'ha assenyalat anteriorment, però, els treballs de la Comissió Gallega d'Administració Local i la pròpia existència d'unes Bases del Pacte Local Galleg<sup>31</sup> no s'han traduït, fins el dia d'avui, en cap mesura concreta de descentralització.

#### M) El Pacte Local a Madrid

Pel que respecta a l'experiència de la Comunitat Autònoma de Madrid, cal destacar que, de moment, es tracta de l'única que ha aprovat una llei específica per dur a terme i desenvolupar el Pacte Local autonòmic: la Llei 3/2003, d'1 de març, pel desenvolupament del Pacte Local. Aquesta llei, aprovada conjuntament amb la Llei 2/2003, d'Administració local de la Comunitat de Madrid, regula de forma concreta els destinataris del procés de descentralització, les matèries susceptibles de ser afectades, les tècniques jurídiques per dur-lo a terme i els procediments que s'han de seguir per posar-lo en marxa.

Pel que fa als destinataris de la descentralització, la llei aposta per la flexibilitat en el sentit de preveure que poden ser-ho els municipis, les mancomunitats de municipis i els ens locals supramunicipals, ja sigui amb caràcter general, ja sigui de forma singular, permetent-se fins i tot que els destinataris de les transferències o delegacions puguin sol·licitar-les a instància de part.

La regulació de les matèries susceptibles de ser descentralitzades també és flexible. Així, l'art. 2 de la llei conté un catàleg de 15 matèries que no és tancat,<sup>32</sup> atès que es contempla la possibilitat de dur a terme transferències o delegacions "*de cualquier otra materia de competencia autonómica la gestión de la cual se considera conveniente que se haga realizar por los entes locales de acuerdo con los principios de intermediación y proximidad al ciudadano*".

<sup>31</sup> Clarament inspirat en el Primer Pacte Local, aquest document, aprovat el mes de maig de 1998, també contempla un catàleg de matèries susceptibles de ser tractades en el Pacte Local. Bàsicament, es tracta de les següents: transports, consum, esports, educació, ocupació, joventut, medi ambient, sanitat, serveis socials, urbanisme, infraestructures i turisme.

<sup>32</sup> Aquestes matèries són: consum, esports, educació, ocupació, joventut, medi ambient, política sobre la dona, ordenació del territori i urbanisme, patrimoni històric, protecció civil, sanitat, serveis socials, transport, turisme i habitatge.

<sup>30</sup> Aquest document es troba reproduït a Arenilla (1999: 637-647).

Amb caràcter general, la llei estableix que la descentralització té per objecte la prestació o l'exercici d'aquestes competències, amb l'objectiu que els ens locals puguin desenvolupar polítiques pròpies, sens perjudici que la comunitat autònoma continuï mantenint competències d'ordenació, planificació i coordinació generals.

En relació amb les tècniques concretes per dur a terme el procés de descentralització, la llei concreta el règim jurídic de les transferències, les delegacions i els encàrrecs de gestió. En el cas de les transferències, s'estableix el contingut necessari de la llei de transferència, els requisits de la revocació també per llei, així com el contingut dels corresponents decrets de traspassos. Pel que respecta a la delegació de competències també es regula el contingut de la llei i dels decrets de delegació, i el règim jurídic del control i la revocació de la delegació. Finalment, i pel que respecta als encàrrecs de gestió, simplement conté una referència als convenis que s'han de signar per aprovar-los.

En cas de delegació, serà necessària l'acceptació, per majoria absoluta, de l'ens destinatari, com a garantia de la seva autonomia. Resulta interessant i novedosa la declaració que realitza la llei en la seva exposició de motius, quan afirma que el principi de subsidiarietat pot motivar que sigui l'Administració local la que presti un servei determinat als ciutadans, no només perquè ho faci de manera més eficient, sinó també més barata o econòmica (principi d'eficiència). Es tracta d'un paràmetre perfectament legítim per ponderar la conveniència de descentralitzar o no administrativament l'exercici d'una competència o la prestació d'un servei, ja que no hi ha res més fungible que el diner i, a igualtat de condicions en la qualitat de la prestació, el principi d'economia o d'eficiència, en les Administracions públiques, implica sempre una millor satisfacció dels interessos generals.

El darrer aspecte que regula la llei és el del procediment que s'ha de seguir per dur a terme qualsevol procés de transferència o delegació de competències autonòmiques a favor dels ens locals. La qüestió més important, des d'aquest punt de vista, és la creació de la Comissió Mixta de Coordinació de Competències com a òrgan de col·laboració i participació dels ens locals. Es tracta d'un òrgan paritari integrat per 24 membres (12 en representació del govern autonòmic i 12 dels ens locals de la comunitat) que té com a funció principal l'impuls i la concreció dels processos de descentralització. En aquest sentit, la llei li atribueix, entre d'altres, les funcions de determinació dels serveis susceptibles de descentralització, la determinació dels municipis destinataris de la descentralització i la valoració dels mitjans objecte de traspass. També es preveu la possibilitat de crear comissions

sectorials en relació amb competències concretes, i es regula el funcionament de la Comissió. De moment, però, només s'ha pogut confirmar el nomenament dels 12 representants del govern autonòmic en aquesta Comissió. En qualsevol cas, tal i com s'ha assenyalat anteriorment, el marc normatiu que ofereix la Llei 3/2003 encara no s'ha traduït en cap transferència o delegació de competències autonòmiques a favor dels ens locals de la comunitat.

## Bibliografia

- Arenilla Sáez, M.; Canales Aliende, J.M. (coords.). *Gobierno y Pacto Local*. Madrid: MAP, 1999.
- Boix Reig, V. "La articulación del supramunicipalismo". Dins *Actas de la XXIII Reunión de Estudios Regionales. Mundialización, Innovación, Región y Arco Mediterráneo*. València: Universidad Politécnica de Valencia-Asociación Española de Ciencia Regional-Generalitat Valenciana, 1997.
- DDAA. *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*. Madrid: MAP-FEMP-INAP, 1999.
- DDAA. *Informe sobre la reforma de l'Estatut*. Barcelona: IEA, 2003.
- DDAA. *Estudios sobre la reforma del Estatuto*. Barcelona: IEA, 2004.
- Font i Llovet, T. "El Govern local, entre l'Estat Autonòmic i la Unió Europea: cap al Pacte Local". *Autonomies* 20 (1995).
- . "La evolución del gobierno local en España: de los «nuevos principios» a la «geometría variable»". Dins *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*. Madrid, Barcelona: Diputació de Barcelona-Marcial Pons-Institut de Dret Públic, 2000.
- García Rubio, F. *La segunda descentralización. Bases para pactos locales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.
- Jiménez Asensio, R. *La "Administración única" en el Estado Autonómico*. Madrid, Barcelona: Marcial Pons-Institut d'Estudis Autonòmics, 1998.
- López Menudo, F. "El pacto local en la Comunidad Autónoma de Andalucía". *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. extraordinario 2/2003, Vol. I "Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Desarrollo de las competencias autonómicas".
- López Pellicer, J. A. "Autonomía territorial y competencias municipales: el pacto local autonómico, con especial referencia la Región de Murcia". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 291 (2003).



- Meilán Gil, J.L. "Autonomías y descentralización local". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 243 (1989).
- Rivero Ortega, R. "Autonomía local y competencias: Castilla y León en el escenario previo al Pacto Local". *Revista de Estudios de la Administración Local* 286-287 (2001).
- Rodríguez Arana, J. "Administración Única y Pacto Local". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 271-272 (1996).
- Sala Arquer, J.M. "Las relaciones entre las Administraciones Autonómicas y las Administraciones Locales. El llamado «Pacto local»". Dirs: Rodríguez-Arana, J.; García Mexía, P. (dirs.). *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: INAP-Montecorvo, 2003.
- Vivanco Comes, M. "La «territorialización» del Pacto Local". *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms* 26 (1999).