



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CENTRO DE NUEVAS ESTRATEGIAS
DE GOBERNANZA PÚBLICA
(GOBERNA)

LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS ANTE LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA.

TOMÀS FONT I LLOVET
CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
DIRECTOR DEL INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO
UNIVERSIDAD DE BARCELONA.

ENERO 2005

1. El municipio como elemento del sistema institucional de la Comunidad Autónoma.

El Estatuto de Autonomía, como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, regula, entre otros extremos, sus instituciones d'autogobierno. El punto de partida es el de considerar que el municipio también forma parte del sistema institucional de la Comunidad Autónoma y así tiene que ser tratado en el Estatuto.

Al mismo tiempo, el municipio es la institución básica de identificación y de participación política de los ciudadanos, y por esto tiene que disfrutar de la autonomía garantizada por la Constitución y por el propio Estatuto para regular, gestionar y satisfacer los intereses de los ciudadanos.

En este sentido, el Estatuto debe declarar que el municipio es la entidad básica de la organización territorial de la Comunidad Autónoma y que es instrumento esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos.

Asimismo, el Estatuto debe reconocer y amparar la autonomía de los municipios garantizada por la Constitución, precisando que se hace de acuerdo con los principios de subsidiariedad, de proporcionalidad, de diferenciación y de máxima proximidad a los ciudadanos.

Por otro lado, el Estatuto también debe declarar que dentro del respeto a la autonomía de los municipios y a los citados principios de subsidiariedad, proporcionalidad, diferenciación y máxima proximidad a los ciudadanos, la Comunidad Autónoma promueve una actuación coordinada de los entes locales, con el fin de garantizar el equilibrio, la solidaridad y la equidad entre todos los territorios de la Comunidad Autónoma.

Cuestión distinta es la regulación de las instituciones supramunicipales, en particular de la provincia en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, que

deben configurarse claramente con funciones de cooperación municipal y de descentralización de la Comunidad Autónoma.

2. Garantía de la autonomía municipal.

La garantía de la autonomía municipal debe concretarse, en primer lugar, en la declaración de que el Estatuto, en términos parecidos a los utilizados por la Carta Europea de la Autonomía Local, garantiza el derecho y la capacidad efectiva de los municipios para ordenar y gestionar libremente una parte importante de los asuntos públicos, a través de órganos propios y bajo su responsabilidad, así como el derecho y la capacidad de intervenir con efectividad en aquellas otras decisiones que les afecten. Para ello, los municipios ostentan potestades y competencias en los términos establecidos en el propio Estatuto y en las leyes.

Por otro lado, el Estatuto puede fijar un estándar determinado de autonomía, declarando que los acuerdos y las resoluciones de los municipios de la Comunidad Autónoma no pueden ser objeto de control de oportunidad por ninguna otra Administración, y que sólo pueden ser susceptibles de control de legalidad por la jurisdicción competente, en los términos establecidos en el propio Estatuto y en las Leyes.

3. Principios de subsidiariedad, diferenciación y autonomía y suficiencia financieras.

El Estatuto de Autonomía puede concretar el contenido del principio de subsidiariedad, señalando que corresponde preferentemente a los municipios las funciones de gobierno y administración en todas aquellas materias que los afectan, funciones que pueden ejercer si es preciso de manera asociada. En las materias sobre las que la Comunidad Autónoma tiene reconocida capacidad legislativa, las leyes habrán de determinar qué funciones corresponden a las instituciones de la Comunidad Autónoma (o a otros entes locales), cuando por razón de su dimensión o de los efectos de la actividad de que se trate,

requieran un tratamiento unitario o los objetivos pretendidos puedan obtenerse mejor por la actuación de la Comunidad Autónoma.

Para la garantía de este principio, los proyectos y proposiciones de ley que se sometan a debate en la asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma habrán de incluir la fundamentación suficiente del respecto del principio de subsidiariedad.

En cuanto al principio de diferenciación, el Estatuto debe declarar que las leyes que afectan el régimen jurídico, orgánico, competencial y financiero de los municipios han de tener en cuenta necesariamente sus diferentes situaciones demográficas, geográficas, de dimensión, funcionales, organizativas y de capacidad de gestión, con el fin de asegurar la igualdad substancial de los ciudadanos en la satisfacción de sus intereses, en el ejercicio de sus derechos y en el acceso a los servicios públicos y de interés general. Puede contener la previsión de que la ley puede establecer regímenes especiales para determinados municipios o tipos de municipios con las finalidades señaladas

En relación con el principio de autonomía y suficiencia financieras, el Estatuto debe garantizar el derecho de los municipios a regular sus propias finanzas, en el marco de la ley, y a disponer de recursos suficientes para el ejercicio autónomo de sus funciones y competencias. La Comunidad Autónoma debe asegurar la atribución de recursos propios a los municipios y su participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con criterios de equidad, solidaridad y eficiencia.

4. Las competencias municipales.

Un punto importante es determinar si el Estatuto debe contener disposiciones sobre las competencias municipales. En el supuesto afirmativo, puede incluirse, en todo caso, la declaración general de que los municipios tienen, dentro del marco de la ley, plena capacidad para ejercer libremente su iniciativa y prestar toda clase de servicios en todo aquello que contribuya a la satisfacción de los

intereses de la comunidad local y que no esté atribuido a otras Administraciones. En este caso, no obstante, los municipios pueden ejercer competencias complementarias a las desarrolladas por dichas Administraciones.

A partir de ahí, cabe incorporar un listado de las materias que son competencia propia de los municipios y en las cuales han de ejercer funciones de gobierno y administración, en el marco establecido por las leyes. Sería lógico incluir las que ya hoy constan en la LBRL y puede ser conveniente precisar mejor las facultades y campos de actuación que configuran cada materia. Además, hace falta concretar los servicios sociales, sanitarios y educativos, e incorporar con mayor garantía nuevos ámbitos de intervención municipal en las políticas de ocupación, de vivienda, de inmigración, de telecomunicaciones, de tecnologías de la información y del conocimiento, etc.

El Estatuto puede determinar que los municipios ejercen también las competencias que les delegan o encomienda la Comunidad Autónoma o otras entidades locales en los casos y términos que establezca la ley, que en todo caso deberá garantizar la correspondiente financiación.

Por lo que se refiere a las entidades supramunicipales, el Estatuto debe establecer que además de ostentar sus competencias propias de cooperación municipalista y las que les delegan los mismos municipios, se configuran como Administración indirecta de la Comunidad Autónoma, que les delega o encomienda normalmente el ejercicio de sus propias competencias.

5. La potestad normativa de los municipios.

El Estatuto debe garantizar que los municipios tienen potestad normativa para regular la organización y el ejercicio de las competencias que les corresponden, en el marco de la ley, y que pueden ordenar la actividad de los particulares y tipificar infracciones y establecer sanciones, de acuerdo con los criterios establecido por la ley.

Por su lado, también debe declarar que los municipios adoptan las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la normativa emanada de las instituciones europeas, del Estado y de la Comunidad Autónoma.

En fin, cabe incluir la regla de que las normas reglamentarias que apruebe el Gobierno de la Comunidad Autónoma en materias de competencia municipal tendrán carácter supletorio de las que aprueben los mismos municipios.

6. La organización y actuación de los municipios.

El Estatuto puede incorporar el contenido básico del principio de organización democrática, según el cual, el gobierno y la administración autónoma de los municipios corresponde al respectivo ayuntamiento, formado por el alcalde o alcaldesa y por los concejales, y que la ley o el propio ayuntamiento pueden prever otros órganos representativos y ejecutivos.

La Comunidad Autónoma puede asumir competencias en materia del específico régimen electoral local, de acuerdo con las normas de régimen electoral general, que en todo caso deben respetar el principio de que el alcalde es escogido por los concejales o por los vecinos; además, puede precisarse que es también el representante ordinario de la Comunidad Autónoma en su municipio. En este sentido, ejerce las funciones y los poderes de mando y dirección que le atribuyen las leyes o el propio ayuntamiento, y las que le delega el Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Respecto de la organización democrática, cabe incluir entre las competencias de la Comunidad Autónoma la de fomentar los instrumentos de participación ciudadana y, en su caso, la de autorizar los referéndums y las consultas populares municipales, en la medida en que no constituyan ninguna de las modalidades de referéndum previstas en la Constitución para las que es precisa la autorización del Gobierno.

En cuanto a la actuación de los municipios, puede incorporarse, entre otros, el principio de actuación cooperativa, según el cual, los municipios tienen el derecho a asociarse con otros y a cooperar entre ellos y con otras entidades públicas para el ejercicio de sus competencias y la prestación sus servicios, así como para realizar tareas de interés común. A estos efectos pueden establecer mancomunidades, convenios, consorcios y otras formas de actuación conjunta, y la ley no puede limitar este derecho si no es para garantizar la autonomía de las demás entidades que la tengan reconocida.

Asimismo, los municipios y las otras entidades locales de Comunidades Autónomas fronterizas tienen derecho a establecer relaciones de cooperación transfronteriza en los términos previstos en las leyes y los tratados internacionales. La Comunidad Autónoma debe promover las relaciones de cooperación de los municipios y las relaciones transfronterizas de los entes locales y éstos deben informar al Gobierno de la Comunidad Autónoma de su actuación en este ámbito.

7. Relaciones entre las instituciones de la Comunidad Autónoma y la Administración local.

El Estatuto debe establecer la regla general de que la Administración de la Comunidad Autónoma y las entidades locales fundamentan sus relaciones recíprocas en los principios de lealtad institucional y de colaboración mutua. Se facilitan la información necesaria para el ejercicio de las respectivas competencias y, al ejercerlas, tienen en cuenta la totalidad de los intereses implicados. Con la finalidad de hacer efectiva la cooperación pueden establecer convenios, consorcios y otras formas de actuación conjunta.

A continuación debe prever la existencia de un órgano bilateral de colaboración permanente entre la Administración local y la Administración de la Comunidad Autónoma. La ley determina su composición, que es paritaria, su organización y sus funciones. Esta comisión o conferencia informa preceptivamente los anteproyectos de ley, proyectos de disposiciones de carácter general, planes y

programas de actuaciones administrativas generales que haya de aprobar el Gobierno y que afecten a l'Administración local.

Sin perjuicio de lo anterior, el Estatuto debe garantizar el derecho de los municipios, directamente o a través de sus entidades representativas, a intervenir de manera efectiva, con tiempo suficiente y de manera adecuada, en los órganos y en los procedimientos normativos y administrativos que los afectan. En tales casos, de acuerdo con el principio de primacía de la voluntad municipal en los asuntos de su competencia, la voluntad expresada por el municipio afectado tendrá que ser tenida en cuenta para la resolución del procedimiento, y aquella voluntad prevalecerá si no es contradicha de forma expresa y motivada.

En cuanto a las relaciones de conflicto, la Comunidad Autónoma está legitimada para impugnar los acuerdos y las resoluciones de los entes locales que vulneren las leyes o excedan de sus competencias. Puede incluirse la cautela de que antes de formalizar un conflicto con una entidad local, el Gobierno de la Comunidad Autónoma debe solicitar preceptivamente el dictamen del supremo órgano consultivo de la Comunidad.

8. El Consejo de Municipios.

Sin perjuicio de las anteriores formas de relación, el Estatuto puede regular un órgano de exclusiva representación de la autonomía municipal, el Consejo de Municipios, con funciones consultivas y de propuesta. Puede establecer el sistema y los criterios de composición, representación y funcionamiento, garantizando la representación de los distintos territorios y la diversidad demográfica y funcional de los municipios.

Este órgano ha de intervenir con informe preceptivo en la aprobación del presupuesto de la Comunidad Autónoma, de la ley de acompañamiento, en su caso, y de los proyectos y proposiciones de ley sometidos a debate en la Asamblea legislativa que afecten a la organización local, la atribución y el

ejercicio de las competencias locales y su financiación. En caso de desacuerdo de la Asamblea con el informe del Consejo de municipios, se pueden prever varios mecanismos: que el Parlamento tenga que motivar expresamente la discrepancia del parecer del Consejo de Municipios, o bien exigirse un quórum reforzado para la aprobación del proyecto.

También cabe prever que, en este caso, y más en general, el Consejo de Municipios pueda solicitar dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma en defensa de la autonomía local, con independencia del conflicto constitucional previsto en la LOTC. Asimismo se le puede atribuir al Consejo de Municipios la iniciativa para formular proposiciones de ley, aunque la iniciativa legislativa también se puede atribuir directamente a un determinado número de municipios, con independencia de la posterior intervención del Consejo de los Municipios. Por otro lado, el Estatuto puede atribuir al Consejo de Municipios la potestad de proponer a la Asamblea legislativa la designación de un miembro del Consejo consultivo, del órgano de fiscalización de cuentas, del Consejo Audiovisual, etc.

En fin, cabría prever incluso que la Asamblea legislativa y el Consejo de Municipios se reúnan en sesión conjunta para tratar cuestiones de común interés y formular un debate sobre el estado de la autonomía local.

Esta intervención del municipalismo en relación con el poder legislativo de la Comunidad Autónoma puede articularse también de otras maneras, como puede ser la previsión de una comisión parlamentaria permanente, a la que son invitados los representantes de los municipios, y que ha de intervenir preceptivamente en los proyectos que afectan la posición de los entes locales.

9. La defensa de la autonomía local

Con independencia de los mecanismos constitucionales, el Estatuto puede completar los instrumentos de defensa de la autonomía local en relación a la actividad de la propia Comunidad Autónoma. Así, como se ha dicho, puede

establecer que corresponde al Consejo consultivo dictaminar si los proyectos y proposiciones de ley que se tramitan en la Asamblea legislativa afectan a la autonomía local garantizada por el Estatuto, a solicitud del Consejo de Municipios, o de los municipios individual o colectivamente.

También cabe establecer que corresponde al máximo órgano consultivo dictaminar si los proyectos de disposiciones de carácter general, planes y programas de actuaciones administrativas generales que haya de aprobar el Gobierno de la Comunidad Autónoma afectan a la autonomía local, a solicitud de los municipios individual o colectivamente, sin perjuicio de las demás competencias que le puedan corresponder.

10. Relación con otras instituciones de la Comunidad Autónoma

Al regular la figura del Defensor del Pueblo autonómico, el Estatuto debe determinar si su actuación de supervisión de la Administración pública en defensa de los derechos de los ciudadanos se proyecta también sobre la actuación de los entes locales. En este caso, y en garantía de la autonomía municipal, el Estatuto tiene que prever que la Ley regule los mecanismos de coordinación entre el Defensor autonómico y los defensores cívicos municipales o instituciones equivalentes que se puedan crear en virtud de la potestad de autoorganización de los municipios.

Por otro lado, el Estatuto puede determinar que la función que corresponde al órgano autonómico equivalente al Tribunal de Cuentas en relación al control y fiscalización económico-financiera de los entes locales se ejercerá con respeto de la autonomía municipal y con el objetivo, entre otros, de garantizar la calidad del servicios públicos prestados a los ciudadanos.

TOMÁS FONT I LLOVET

Enero 2005