

**Arenilla, M. (2003): “El Pacto Local en la Comunidad Autónoma de Madrid”, en E. Álvarez (Dir.) *Derecho Público de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Fundación Ramón Areces.**

Enrique Álvarez Conde (Director) El Derecho Público de la Comunidad de Madrid



Enrique Álvarez Conde  
(Director)

# El Derecho Público de la Comunidad de Madrid

 EDITORIAL  
CENTRO DE ESTUDIOS  
RAMÓN ARECES, S. A.

 Servicio  
de  
Publicaciones

lo de atribución de competencias a la carta puesto que conforme a la legislación básica estatal tanto las competencias delegadas como las encomendadas deben ser expresamente aceptadas por el Pleno de la Entidad Local.

El conjunto de dichas disposiciones implica un largo proceso de transferencias que acabará con los correspondientes Decretos acordados en Consejo de Gobierno, para la transferencia, encomienda o delegación no sólo en el conjunto de funciones, competencias y atribuciones, sino en aquellos medios materiales, económicos y personales que deben de acompañar a dicho traspaso competencial; esto es los funcionarios, edificios y vehículos, partidas presupuestarias, etc. que deberán culminar el proceso, por lo cual nos encontramos ante el inicio de un largo camino que finalizará en un periodo superior a la legislatura, al igual que el traspaso desde el Estado a la propia Comunidad ha tardado 20 años sin culminarse.

Pero no obstante no debemos olvidar que la Comunidad de Madrid es pionera de dicho proceso, habiendo avanzado con una ley hacia el camino deseado por otras muchas Comunidades que simplemente han realizado declaraciones retóricas o meras disposiciones voluntaristas como la de Castilla y León, Valencia, Galicia, etc.

Finalmente dentro del panorama del Régimen Local autonómico en Madrid, no debemos olvidar el régimen y singularidad de la propia capital, constituido en principio por la ya comentada disposición del Estatuto sobre el futuro régimen de capitalidad y la más concreta regulación a nivel estatal del régimen de las grandes ciudades.

La citada Ley de grandes ciudades con clara incidencia en la Villa de Madrid, implica la asunción de competencias, materia de seguridad ciudadana, etc., así como un régimen organizativo propio diferente del establecido con carácter general en la LRBRL al atribuir funciones con capacidad para dictar actos administrativos a personas con naturaleza de órganos administrativos (delegados, gerentes), diferentes a los Concejales electos, esto es posibilitando mucho más la transformación de la denominada Administración Local hacia un Real Gobierno Local<sup>42</sup>.

La referida regulación establecerá una mucha mayor distinción entre el Pleno, como órgano de control de la Corporación con presencia de la oposición municipal con respecto al propio Gobierno ordinario, no sólo del Alcalde, sino de las referidas figuras de Delegados o Gerentes que ejerzan la administración diaria.

Además se pretende retraer al Alcalde de la Presidencia ordinaria del Pleno como órgano de control, estableciéndose una figura parecida a la del Senado Norteamericano, esto es la Presidencia "pro-tempore" de dicho órgano<sup>43</sup>.

Como es lógico todo este conjunto de disposiciones abre un nuevo camino hacia la configuración de un verdadero tercer nivel administrativo en la Comunidad de Madrid, con mayor reparto del Poder Ejecutivo entre los tres niveles territoriales en que se circunscribe la organización territorial del Estado y mejorando las relaciones entre la Administración autonómica y los municipios en ella integrados.

<sup>42</sup> El conjunto de gobierno local se va imponiendo en nuestra doctrina sobre el más clásico de Administración local, en especial en la proveniencia de la Ciencia de la Administración. Un ejemplo véase Jesús María González Pueyo, pág. 287-88 de la obra colectiva "Gobierno y pacto local" MAP-BOE diciembre 1999 y Manuel Arenilla Sáez en pág. 167-168 de dicha obra colectiva coordinada por este último autor y José Manuel Canales Aliende.

<sup>43</sup> El estudio base de la ley de grandes ciudades puede consultarse en [www.map.es](http://www.map.es).

## CAPITULO LIII EL PACTO LOCAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

Por  
Manuel ARENILLA SÁEZ  
Profesor Titular Ciencia Política  
y de la Administración  
Universidad Rey Juan Carlos.

### I. LOS SIGNIFICADOS DEL PACTO LOCAL Y SU CONFUSIÓN CON LOS ACUERDOS AUTONÓMICOS

El concepto de "Pacto Local" tiene diversos significados según sea la intención del que lo pronuncie. Desde su expresión en 1993 en La Coruña por parte de la FEMP ha venido adquiriendo diversos matices que lo han ido enriqueciendo, pero que también han originado una multivocidad que permite que algunos digan que, en su ámbito de responsabilidad, ya se ha logrado, mientras que otros señalen que, por ejemplo, las leyes que se están aprobando en diversas Comunidades Autónomas o en el Estado incumplen los principios de subsidiariedad o que resultan insuficientes.

Probablemente todos lleven razón si atendemos a las esperanzas que cada uno deposita en el Pacto Local. Para las grandes ciudades, la cuestión parece que se centra en conseguir mayor financiación no finalista y mayor libertad en materia urbanística; para la Administración General del Estado el Pacto Local significa reordenar y redefinir las bases del Régimen Local, algo que ya ha hecho en 1999 y continúa en la actualidad con la modificación de la Ley de Haciendas Locales; para un sector de la doctrina se trataría de hacer una mejor distribución de las competencias a la luz de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local y de las leyes sectoriales que han ido apareciendo en estos años del Estado autonómico; para otro sector académico la cuestión se centra en reordenar el poder en el territorio, continuando la labor que se emprendió en la transición política de descentralización política; para los núcleos de población medianos el Pacto Local significa más competencias y más financiación con el objetivo de prestar mejores servicios a sus ciudadanos y de articular políticas propias en sus ciudades; en fin, los pequeños municipios (el 15,5% de la población española vive en municipios de menos de 5.000 habitantes y hay casi 5.000 municipios de menos de 1.000 habitantes) que se despueblan día a día quieren encontrar en el Pacto Local una esperanza de supervivencia.

Seguro que hay muchos significados más del concepto Pacto Local, pero lo significativo a los efectos que aquí nos proponemos, es que todos tienen que ver con su "para qué", con la finalidad

que quiere lograrse con su consecución. Quizá la cuestión de la multivocidad se pueda explicar por una especie de estigma de origen del Pacto Local. Para casi todas las versiones hay un elemento común que debe contener: el acuerdo o consenso político, como el que se logró en los Acuerdos Autonómicos de 1981, 1992 y el no escrito, pero cumplido, de 1996-1997 que permitió dar origen a un país fuertemente centralizado en una España de las autonomías. Quizá sea ésta la principal debilidad del Pacto Local: su difícil equiparación a los Acuerdos Autonómicos.

Las diferencias entre los Acuerdos y el Pacto son, entre otras, las siguientes:

a) El pacto político, el consenso, que da lugar a la Constitución Española incluye elementos esenciales la creación de un Estado descentralizado en regiones y nacionalidades, que no se extendió a alcanzar un reparto del poder efectivo del Estado en el escalón local.

b) La Constitución Española, a través del llamado principio dispositivo, alumbra las Comunidades Autónomas y reconoce los derechos históricos de diversos territorios. A los entes locales les concede autonomía sólo dentro de sus propios intereses. Éstos son coincidentes con los que el artículo 148 de la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas desde su origen. Además, los intereses locales no se concretan hasta 1985, cuando éstas comienzan a asentarse en las primeras competencias transferidas.

c) Los Acuerdos autonómicos se realizan entre los partidos principales (UCD-PSOE y PSOE-PP y el tático parlamentario entre PP-PSOE) y el Gobierno monocolor de cada momento. La representación de estos partidos en el ámbito autonómico permitió la extensión automática de los acuerdos alcanzados en el nivel central, salvo en Cataluña y País Vasco, donde era necesario incorporar a los partidos nacionalistas, y también en Canarias donde son normales los Gobiernos de coalición. Éste último hecho, la coalición, se va extendiendo cada vez a más Comunidades Autónomas y Ayuntamientos y no parece que sea un fenómeno en retroceso. De ahí que un eventual acuerdo entre los dos principales partidos estatales excluiría a numerosos Ayuntamientos donde esas fuerzas o no gobiernan o lo hacen en coalición y tampoco contaría con todas las fuerzas gobernantes en el nivel autonómico.

d) El impulso de la descentralización del poder del Estado en las Comunidades Autónomas correspondió a ambas instancias de poder territorial, aunque el primero tiene en su haber la iniciativa en los primeros momentos y mantener su impulso durante más de veinte años. Este proceso se abastecía de la energía proveniente de los acuerdos políticos adoptados en la Transición para reimplantar la democracia en España. Por su parte, el origen del Pacto Local es bien distinto: se encuentra en los acuerdos de la FEMP de 1993, que se concretan en el documento "Bases para el Pacto Local" aprobado el 24 de septiembre de 1996; en la propuesta del Gobierno de España de 29 de julio de 1997 que se materializa en una batería de disposiciones normativas aprobadas a lo largo de 1999; y en la modificación acordada entre el Gobierno y la FEMP de la financiación local de 21 de noviembre de 2002 que ha dado lugar a la Ley 51/2002 de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de noviembre, Reguladora de las Haciendas Locales que se encuentra en tramitación en el Senado en la actualidad.

Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas, pocas han iniciado o regulado el Pacto Local en sus territorios. Merece destacarse el caso de Galicia que comienza su proceso de comarcalización, base de su Pacto Local, en 1991 y sigue en la actualidad; y el de Aragón donde se ha consensuado políticamente desde 1993 un ambicioso plan de comarcalización y de traspasos que se está cumpliendo con bastante celeridad. El resto ha dictado normas que posibilitan las transferencias o delegaciones futuras a los entes locales, o las están preparando o tramitando en la actualidad.

e) Las Comunidades Autónomas se crean *ex novo*, de nueva planta -aunque haya que matizar esta afirmación en el caso de las uniprovinciales- salvo el caso de la Diputación Foral de Navarra. Este no es, obviamente, el caso que presenta la gran riqueza de nuestra realidad local, con unas estructuras muy diversas -en muchos casos simplemente inexistentes- pero con una implantación histórica muy arraigada.

El resumen de las diferencias entre los Acuerdos autonómicos y el Pacto Local sería:

a) No hay acuerdo entre partidos políticos sobre el Pacto Local en el nivel del Estado ni en la casi totalidad de las Comunidades Autónomas. Para lograr ese acuerdo no basta con que lo suscriban las dos principales fuerzas políticas españolas.

b) El papel del Estado también es diferente. En el caso de las Comunidades Autónomas ha sido impulsor y garante del proceso de descentralizador, mientras que en el Pacto Local parece haberse reservado el papel de responsable sólo de sus competencias, trasladando a las Comunidades Autónomas el resto de la responsabilidad y, esto es lo importante, el diseño de cómo quede el reparto del poder del Estado en el territorio. Esto ha llevado a un sector de la doctrina calificar esta posición estatal de "renuncia" (Parejo, 2001, 19).

c) El Pacto Local no es "obligatorio", al no derivar directamente de la Constitución Española, por lo que depende de la voluntad de cada Comunidad Autónoma, de los entes locales situados en su territorio y de los partidos políticos con representación en cada territorio.

d) El contenido funcional, el impulso y el mantenimiento del Pacto Local depende principalmente de las Comunidades Autónomas, que tienen que admitir un recorte sustancial en su poder. Este recorte se concreta en el traspaso de medios humanos y presupuestarios y en una pérdida de influencia significativa en el territorio y en su población.

e) La realidad local no permite un tratamiento uniforme del Pacto Local y debe contar con la enorme variedad de situaciones (población, territorio, núcleos, recursos financieros, etc.) que presentan nuestros entes locales.

## II. EL CIUDADANO COMO FIN DEL PACTO LOCAL

Si observamos los "para qué" de los Pactos Locales en marcha veremos que se centran básicamente en la cuestión de las competencias y en su reparto entre el nivel autonómico y el local. Se reproduce así el debate de finales de los años setenta y de los años ochenta sobre la construcción teórica del Estado de las Autonomías. La materia que en los últimos tiempos ha suscitado interés ha sido la financiación local. Obsérvese que ambas cuestiones se refieren a aspectos formales y, en cierto modo, ya superadas en la actualidad o, más correctamente se puede decir que hoy no son los aspectos más importantes cuando hablamos de Comunidades Autónomas.

El foco del interés en los últimos años sobre las Comunidades Autónomas se centra en la calidad y eficiencia de los servicios públicos; en la coordinación y cooperación entre todos niveles territoriales; en la participación en la toma decisiones en el Estado y en la Unión Europea, etc. Baste como ejemplo señalar que en las transferencias recibidas a partir de 1992 preocupación central no se situaba en su recepción casi a cualquier coste, como así ha podido parecer en las primeras transferencias, sino en las condiciones en las que se transferían y en los efectos que iban a producir en las organizaciones receptoras. Esto ha sido especialmente significativo en el caso de la enseñanza no universitaria y en las transferencias correspondientes al INSALUD.

Además, durante estos últimos años se ha acometido por el Estado los principios derivados de la Administración única, formalizados en la correspondiente Ley de 1997 (LOFAGE). Es decir, la Administración General del Estado (AGE) ha adaptado sus estructuras, profesionalizándolas, a la significativa merma que ha experimentado su periferia a consecuencia de los traspasos acaecidos en los últimos veinte años. Además de realizar esto, la AGE está poniendo especial énfasis en sus funciones coordinadoras y de cooperación; fortaleciendo las Conferencias Sectoriales, articulando de un manera más eficaz la representación de los intereses de las Comunidades Autónomas en los órganos de la Unión Europea; y estableciendo indicadores de

servicios que garanticen la igualdad de los ciudadanos, como en el caso de la sanidad o la educación. Es decir, se ha pasado, como coincide la doctrina, de una fase en la que lo importante es construir las Comunidades Autónomas a una fase en la que importa es la prestación de los servicios a los ciudadanos y una mejor articulación del Estado para lograr también ese fin.

Durante estos años se ha producido la entrada en la Unión Europea y con ello la incorporación de una serie de valores y técnicas no muy utilizadas hasta entonces entre nosotros. A las Administraciones Públicas españolas se han ido acostumbrando en los últimos años, principalmente, a planificar y fundamentar sus necesidades; luego a priorizar éstas con arreglo a una serie de criterios marcados desde la UE; a presentar la evaluación de sus políticas; a abordar las políticas territoriales desde el desarrollo sostenible; a hacer estudios de impacto ambiental de determinadas actuaciones de incidencia territorial; a introducir nuevas prioridades en el gasto como son los aspectos medioambientales, de información o de participación ciudadana, o de cooperación con terceros países; a trabajar en redes de diversas regiones de diferentes países comunitarios; a adaptar sus políticas de gasto a los sucesivos requerimientos de convergencia, de integración en la moneda única o de estabilidad presupuestaria. Y se ha hecho con el viejo principio del palo (de las sanciones por incumplimiento) y de la zanahoria (cuantiosos fondos comunitarios). Esto ha llevado a su vez, que se incrementase el grado de entendimiento, de colaboración y de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas con el fin de, entre otras razones, no perder los fondos asignados a España y de evitar las sanciones que pudieran recaer en el Reino de España por parte de las autoridades comunitarias por incumplimientos sobre competencias mayoritariamente transferidas o pertenecientes a los entes locales y a las Comunidades Autónomas.

La evolución experimentada en los últimos años es la que hoy permite hablar de Pacto Local dirigiéndose a las Comunidades Autónomas, ya que se encuentran asentadas institucionalmente y preparadas técnica y organizativamente para iniciar un proceso de descentralización a los entes locales. Por eso debe aprovecharse la experiencia de estos últimos veinticinco años para iniciar la segunda descentralización del poder hacia el territorio desde una óptica mixta que se preste por las competencias, claro es, pero también por los aspectos fundamentales de la consecución de unos servicios iguales, solidarios y de calidad para todos los españoles, independientemente del lugar en que se presten y de donde se resida y todo ello en un territorio al que debe garantizarse su sostenibilidad; y no hay mejor manera de lograr esto que haciendo que esté fundamentado. Esto hace que necesariamente se deba abordar la cuestión del Pacto Local desde la complejidad, la multidisciplinariedad y la flexibilidad del proceso y no desde una uniformidad que nunca ha existido realmente en nuestro país.

El principal "para qué" del Pacto Local debe ser prestar unos servicios de calidad a los ciudadanos. Sobre esto, al menos aparentemente, se está de acuerdo, pero la realidad nos muestra que en muchas ocasiones se siguen haciendo las políticas de arriba hacia abajo, desde el centro hacia la periferia. La razón que se suele dar es que no existe capacidad gerencial en la gran mayoría de los entes locales españoles. Sin entrar en la cuestión de que en la mayor parte de los casos es posible realizar traspasos a los entes locales con la legislación local existente en la mayoría de las Comunidades Autónomas, y que las leyes sectoriales han ido en estos años estableciendo nuevas tareas para los entes locales, lo cierto es que la responsabilidad de conseguir la capacidad gerencial de los pequeños entes locales corresponde principalmente al Estado y a las Comunidades Autónomas. Al primero mediante la mejora del sistema de financiación que en la actualidad se está acometiendo y con las modificaciones ya realizadas y algunas más que pueden faltar. A las segundas porque si reivindican legítimamente la titularidad de su territorio también deben asumir la responsabilidad de su articulación homogénea y solidaria.

La realidad actual local española es la que es y se centra en una serie de municipios que están fuertemente arraigados en la conciencia ciudadana y que tienen la doble legitimidad democrática: ser el primer espacio democrático ciudadano y ser constantemente el ámbito institucional mejor valorado por los ciudadanos. Esto significa que las soluciones no pasan en el caso español por la reducción sistemática de su número, sino por crear espacios de solidaridad territorial

mediante fórmulas voluntarias de carácter asociativo; ahora bien, debidamente fomentadas desde la Comunidad Autónoma respectiva.

En resumen, se puede decir que el "para qué" del Pacto Local debe centrarse en la redistribución del poder en el territorio y ello con la finalidad de garantizar en igualdad y solidaridad la prestación de servicios de calidad al ciudadano. Éste va a ser el enfoque de las páginas que siguen y se va a soportar en la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, y en la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del Pacto Local.

### III. LA REALIDAD LOCAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Al abordar la realidad local de la Comunidad de Madrid aparece un elemento distorsionador de primera magnitud: su capital, que a la vez lo es de España y que engloba a la mayor parte de la población autonómica. Junto a esta realidad aparece una veintena de núcleos de población mayores que gran parte de las capitales españolas de provincia o de Comunidad Autónoma. A ello hay que añadir más de 150 Ayuntamientos de los 179 con los que cuenta que no llegan a los 5.000 habitantes y 65 de menos de 1.000 habitantes. Además, 100 Ayuntamientos no tienen liberados a sus cargos públicos por falta de dimensión y de recursos.

Debido lo anterior, se planteó desde un primer momento un tratamiento singular consistente en una especie de distrito federal para la Villa de Madrid que englobase, al menos, su núcleo. Pero las circunstancias han sido otras y hoy nos encontramos con que a pesar de las evidentes singularidades su regulación territorial es similar a cualquier otra Comunidad Autónoma uniprovincial.

En la Comunidad de Madrid nos encontramos con unas realidades municipales que se diferencian por el número de habitantes, la renta *per cápita*, su situación geográfica, los recursos humanos y económicos municipales, etc. Sobre esta realidad diversa y compleja es sobre la que hay que operar respetando además la identificación afectiva entre el núcleo de población y sus vecinos que, en nuestro país, conlleva habitualmente una institucionalización política en forma de municipio. Esto no quiere decir que esa institucionalización política deba prestar directamente los servicios a sus ciudadanos al existir otra serie de soluciones asociativas.

El diagnóstico de la situación local de la Comunidad de Madrid desde el enfoque anunciado puede ser el siguiente:

a) **Inframunicipalismo**, ya descrito en sus grandes cifras. Esto provoca desequilibrios territoriales, ineficacia e ineficiencia en la prestación de servicios y desarticulación de las zonas más alejadas de los núcleos de población.

b) **Despoblamiento de las zonas de la Sierra**. Sus municipios tienen cada vez menos habitantes reales y se están convirtiendo en segundas residencias. Esto quizá distorsione la percepción de los madrileños, sobre todo de los núcleos principales, de su situación real, puesto que los habitantes de fin de semana o de vacaciones ven los pueblos habitados. También es cierto, que esto genera una fuerte presión para que se dote de infraestructuras y de servicios a los pequeños municipios, algunos incluso abandonados en la práctica. Dicho de otro modo: los vecinos ociosos quieren tener en el pueblo las mismas comodidades que en su población de origen. Esta cuestión debe tratarse de forma claramente diferenciada del concepto de *solidaridad territorial* que aquí se va a manejar.

El despoblamiento real de los pueblos de la Sierra parece imparable a corto plazo, a pesar de algunos repuntes esporádicos, y traerá como consecuencias negativas en cuanto al desarrollo regional, al medio ambiente o a la propia vertebración del territorio, entre otros, además de encarecer y probablemente de bajar la calidad de los servicios prestados, tanto públicos como privados. Por último, el despoblamiento agrava los problemas de disfuncionalidad de la actual planta territorial (Fanto, 2001)

c) **Dispersión informativa** sobre la situación real de los municipios. Esto es común a las Administraciones Públicas. Quizá sea debido a nuestra cultura administrativa donde la información se considera más como un instrumento de poder que como una energía que alimenta la acción pública en su conjunto. Los distintos centros administrativos relacionados con la realidad local madrileña, incluso las unidades que componen los mismos, poseen bases de datos con la información que consideran relevante para la gestión de sus competencias; pero es fácil cotejar dichos datos con los que manejan otras unidades administrativas o de estimar toda la información globalmente, que permita a los responsables obtener una visión de conjunto en el momento de planificar su actividad.

d) **Necesidad de coordinación** de las políticas territoriales realizadas por los distintos centros administrativos. En cada departamento se adoptan decisiones con implicaciones desde el punto de vista territorial. Así, se pueden citar las políticas de ordenación del territorio; de infraestructuras viarias; el Plan Regional de Inversiones y Servicios; los servicios sociales; la atención sanitaria, especialmente la primaria; la medioambiental; la agrícola y ganadera; la educativa, etc.. Todas ellas contribuyen al desarrollo de la Comunidad de Madrid, pero no se suelen tener suficientemente en cuenta las implicaciones que en la implantación de cada una de estas políticas tienen las demás. Esta situación conlleva a una multiplicidad de esfuerzos y tareas que en ocasiones puede verse agravada cuando las finalidades de una determinada política pública son entorpecidas por la aplicación de otra política sectorial ajena a la misma. De ahí que sería conveniente definir unos objetivos comunes en cada zona territorial de la Comunidad de Madrid y diseñar, de acuerdo a los mismos, todas las actividades y medidas que desde la Comunidad Autónoma se realicen en dicho territorio.

e) **Inexistencia de una zonificación uniforme** para la prestación de servicios de la Comunidad de Madrid. Ésta ha establecido demarcaciones territoriales diferentes para cada uno de los servicios que presta (agrícolas, ganaderas, de montes, de servicios sociales, de atención primaria, educativas...) de forma no coordinada, existiendo diferentes zonificaciones en cada departamento o, incluso en cada gran unidad. La existencia de dicha pluralidad de divisiones dificulta el nacimiento de un sentimiento de pertenencia a una zona concreta en los distintos municipios madrileños, además de entorpecer la labor de análisis y planificación de las necesidades de las distintas zonas de la Comunidad. Los efectos de esta disparidad de redes y de delegaciones o centros en el territorio ya habían sido analizadas para el caso de la Administración periférica del Estado (Arenilla, 1991).

f) **La prestación de las competencias transferidas a la Comunidad Autónoma por el Estado se realiza directamente por ésta**, sin que se hayan producido, en general, trasposos significativos a los entes locales, incluso en el caso de la Villa de Madrid o los Ayuntamientos mayores de la Comunidad. En 1983 se planteaba por la doctrina (Sánchez Morón, 1983, 280 y ss.) una serie de ventajas a la prestación descentralizada de los servicios por parte de los entes locales (agilidad, eficiencia, una Administración autonómica reducida, alta preparación técnica, reducción del gasto público, racionalidad, transparencia, claridad) que hoy no podemos comprobar porque no se ha producido todavía. Es decir, se optó por copiar miméticamente el modelo estatal de relación con los entes locales y de prestación de servicios vigente hasta ese momento.

Las soluciones que se han venido utilizando hasta ahora para atajar estos problemas han pasado por fortalecer los mecanismos de coordinación y de información dentro de la Administración de la Comunidad de Madrid, lo que corresponde esencialmente a la Dirección General de Administración Local a través del programa PRISMA y de las unidades de asesoramiento local. Sin embargo, no se ha abordado todavía en profundidad los males señalados y muy especialmente no se ha considerado una zonificación que simplifique la acción del Ejecutivo madrileño y mejore la eficacia de los servicios prestados a los ciudadanos. Así, no se ha conjurado el posible mal de no conseguir una mejor relación intergubernamental entre la Comunidad de Madrid y sus municipios como se apuntaba al comienzo de aquella (Sánchez Morón, 1983, 356-7).

Una de las soluciones al inframunicipalismo es la supresión de municipios. Este instrumento se recoge en el Proyecto de Ley de Administración Local (PLAL) al prever que la Comunidad de Madrid "podrá iniciar expediente para la integración o fusión del municipio en el que el régimen del Concejo Abierto no permita una adecuada gestión de la Administración municipal". A la vez se prevé para éstos municipios la adopción de medidas de fomento para la integración en Mancomunidades.

Pues bien, la necesidad sentida por los ciudadanos es bien distinta. Por eso, lo que tienen los diversos responsables locales de los Gobiernos Autonómicos encima de sus mesas son peticiones de todo lo contrario, de segregación. Así entre el período 1981-1999 se crearon 94 municipios nuevos en España y se suprimieron 13, pasando de 8.020 a 8.101, a pesar del claro despoblamiento rural. El saldo en la Comunidad de Madrid es de un municipio nuevo en ese periodo, existiendo en la actualidad 179. Además, la política seguida en diversos países del centro y norte europeos no ha dado los frutos deseados y parece que en la actualidad las tendencias van en la línea de "crear un doble nivel local, en el que se mantengan de alguna manera los viejos municipios (salvo que no lleguen a ciertos umbrales mínimos de población), pero concentrando las grandes políticas interactivas en un nivel local con territorio, población y recursos suficientes para generar una masa crítica que permita desarrollar de manera efectiva el principio de subsidiariedad". Se trata de fomentar "el uso y la dinamización intensiva de las fórmulas asociativas, más complejas y avanzadas que las tradicionales mancomunidades, mediante la adopción de medidas de fomento que permitan avanzar en esta dirección y que constituirían la institucionalización de verdaderos espacios de solidaridad territorial", como señala Rodríguez (2001). Esta solución entronca con la idea de que los servicios públicos son concebidos en Europa como un instrumento de solidaridad (Sosa, 2001).

El modelo de *solidaridad territorial* tradicional, si así se puede llamar, en España es la mancomunidad. Hasta 1999 había 33 mancomunidades en la Comunidad de Madrid que incluían 145 municipios, esto es, el 81% del total. Desde esa fecha hasta finales de 2002 se han creado 10 más. Se puede decir que funcionan realmente 29 mancomunidades y su actividad dominante es la de abastecimiento de aguas y de residuos, observándose en los últimos años la creación de varias dedicadas a servicios sociales. Hay que señalar que algunas de ellas responden a la necesidad de cumplir con las políticas de la Comunidad de Madrid. El PLAL establece la creación voluntaria de mancomunidades de municipios sin que sea necesario que exista una continuidad territorial entre ellos. Si se aplica la previsión en todos sus términos puede agravar la situación actual de la inexistencia de un diseño territorial adecuado y uniforme. Por último, las mancomunidades pueden ser receptoras de los trasposos de la Comunidad de Madrid, según el Proyecto de Ley de Pacto Local (PLPL).

La doctrina está de acuerdo en las bondades de la mancomunidad como expresión voluntaria del asociacionismo municipal y como expresión del principio de cooperación en su vertiente de prestación de los servicios propios de los municipios. Pero también ve el inconveniente de que puede resultar un mapa territorial absolutamente disfuncional (Fanlo, 2001). Esto ya se produce en la realidad por su carácter voluntario; porque un municipio puede pertenecer a más de una mancomunidad; por la posibilidad de que no exista continuidad entre los municipios integrantes de una misma mancomunidad y por la diversidad de fines que puede tener una mancomunidad.

El asociacionismo municipal no acaba en la figura de la mancomunidad, sino que el PLAL prevé la existencia de comarcas, si así se crean por una Ley específica, áreas o entidades metropolitanas y otras agrupaciones de municipios limítrofes de constitución voluntaria o forzosa. El resultado puede ser el de una planta territorial muy diversa y disfuncional, guiada por el principio de voluntariedad de los municipios. Sobre algunas de las figuras señaladas se volverá más adelante.

Sobre la voluntariedad del asociacionismo municipal parece existir una cierta confusión. Sin entrar en el fondo de la cuestión, cabe distinguir, por un lado, el aspecto de la libre pertenencia de un municipio a una mancomunidad y, por otro, el que las mancomunidades se constituyan

sobre una planta previamente aprobada por la Asamblea de Madrid y acordada con los municipios a los efectos de zonificar el territorio de la Comunidad conforme a principios de racionalidad y de calidad en la prestación de los servicios propios de la Administración regional y de Ayuntamientos. Esta solución se ha recogido en los capítulos II, sobre mancomunidades de interés comunitario, y III, sobre demarcación territorial de La Rioja, de la Ley 1/2003, de 3 marzo, de la Administración Local de La Rioja y para el caso comarcal se está aplicando en Galicia y Aragón. El asunto nos remite a la conveniencia o no de la creación de una zonificación territorial al diseño del reparto del poder público en la Comunidad de Madrid.

## 1. Propuestas para mejorar el diseño territorial actual de la Comunidad de Madrid

Tras la aprobación de las leyes de Administración Local y de Pacto Local madrileñas, actualmente en trámite en la Asamblea, se abre una serie de posibilidades para seguir en la línea de paliar los males señalados anteriormente y que afectan al ámbito local de la Comunidad. La medida más importante es la de abordar una zonificación del territorio madrileño, tanto para la prestación de los servicios de la Administración regional como para adoptar dicha zonificación en el futuro como demarcación de las mancomunidades actuales o futuras. Ni que decir tiene que se trata de un proceso que exige la debida reflexión, pero que también precisa ser abordado con decisión dados los problemas que actualmente se detectan, especialmente en los pequeños municipios.

Para mejorar la situación actual se hacen las siguientes propuestas:

a) Superar la excesiva fragmentación municipal. Para lograr mayor eficacia en la gestión de los municipios madrileños, es imprescindible encontrar fórmulas de asociacionismo municipal que permitan la creación de agrupaciones estables de municipios, constituidas por municipios limítrofes con ciertas características comunes; que posibiliten articular las distintas políticas económicas, sociales, educativas, culturales y medioambientales de la Comunidad Autónoma en el territorio; y que faciliten la prestación de los distintos servicios municipales de los Ayuntamientos que las integran.

Si bien se prevé la creación de comarcas en el art. 3.3. del Estatuto de Autonomía y en el art. 75 de la Ley de Administración Local, se propone como primer paso que la asociación entre los municipios se produzca de manera voluntaria. Para ir creando esa percepción de pertenencia a una entidad supramunicipal, la Comunidad de Madrid establecería una zonificación territorial y organizativa estable de los municipios madrileños. Esa zonificación serviría para articular las distintas políticas sectoriales autonómicas y su presencia territorial y de base para adaptar las mancomunidades existentes y para crear las nuevas. La zonificación debe atender a criterios geográficos, históricos, culturales, económicos, de proximidad temporal y no sólo física. Al realizar la zonificación debe considerarse la conveniencia de incluir los grandes núcleos de la Comunidad de Madrid, ya que, debido a su población podrían dominar absolutamente los órganos de gobierno de las mancomunidades. Si se creasen en un futuro comarcas, éstas se basarían en esa zonificación y se plantearían como una segunda fase de las nuevas mancomunidades, una vez que se lograra el sentimiento de pertenencia a una misma realidad geográfica por los municipios mancomunados y se sintiese esa necesidad.

b) Coordinar de una forma más completa las distintas políticas de la Comunidad Autónoma con implicaciones territoriales. En este punto el marco de referencia es la Unión Europea a través de su Estrategia Territorial Europea (ETE) consecuencia del debate suscitado por la Comisión Europea mediante el Documento denominado PEOT (Arenilla, 1998). Este debate se planteó ante los efectos no buscados que las diferentes políticas comunitarias causan sobre el territorio. El objetivo es lograr un desarrollo sostenible desde las diversas políticas que inciden en el territorio. Una parte del camino ya se está haciendo puesto que los principios de la nueva cultura territorial

están siendo impulsados desde los órganos europeos, presiden ya la mayoría de las políticas comunitarias y tienen paulatinamente su reflejo en los criterios de asignación de los diversos fondos europeos. Esa futura estrategia territorial para la Comunidad de Madrid podría basarse en los siguientes aspectos:

b.1. Necesidad de coordinación política, en particular entre el medio ambiente, el transporte, las nuevas tecnologías, las políticas de I+D+I, la agricultura, las políticas sociales y regionales y las de patrimonio cultural, que son las materias más relevantes para el desarrollo territorial.

b.2. Disponibilidad de datos comparables, cuantificados y georreferenciados que nos permitan encontrar indicadores fiables para el establecimiento de una tipología de regiones. A este respecto, se podría crear un Observatorio en el que participasen los municipios y los diversos actores territoriales. Esto permitiría crear un sistema permanente de observación del territorio, suministraría una experiencia consistente y difundiría la información territorial.

b.3. Los instrumentos políticos que permitirían la puesta en marcha de las políticas de ordenación del territorio son de dos tipos principalmente: legales, ya sean normas obligatorias, planes o recomendaciones, de carácter más informal y que se establecen sobre una base voluntaria; financieros y presupuestarios, que fomenten la incorporación de los nuevos principios basados en el desarrollo sostenible a las políticas locales, tanto por los municipios y mancomunidades como por los organismos de la Administración regional. En este último caso no se hablaría de fomento si no de criterios en la asignación anual o plurianual de recursos.

c) Refuerzo de la Unidad responsable del desarrollo local. Esta función corresponde en la actualidad a la Dirección General de Administración Local. Las nuevas competencias que asumiría serían las siguientes:

c.1. La iniciativa, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Regional.

c.2. Proponer al Consejero del que depende la aprobación o rechazo de las distintas políticas sectoriales vinculadas al Plan de Desarrollo Regional

c.3. La negociación con los Ayuntamientos de las medidas para la implantación del Pacto Local y la validación de todas las políticas con implicaciones territoriales de la Comunidad Autónoma.

c.4. Creación del Observatorio regional territorial mencionado, con carácter pluridisciplinar que recogiese centralizadamente toda la información de la Comunidad de Madrid considerada sensible desde el punto de vista territorial. El Observatorio realizaría el seguimiento de la actividad pública y privada con incidencia territorial en la Comunidad. Además, efectuaría propuestas y estudios sobre las materias propias de su finalidad. La creación de una base de datos única de información accesible desde las distintas unidades de la Administración regional con incidencia territorial y su difusión por internet aligeraría notablemente su estructura administrativa.

c.5. Dotar a los pequeños municipios de los medios económicos, personales y materiales necesarios para la gestión de sus competencias. La viabilidad del denominado "Pacto Local" en la Comunidad de Madrid hace imprescindible encontrar nuevas fórmulas de financiación de los servicios municipales que permita a los Ayuntamientos asumir nuevas competencias. Entre las posibles medidas a adoptar se señalan las siguientes:

c.5.1. Gestión del Fondo Regional de Cooperación Municipal, el cual está previsto en el PLAL y sobre el que se volverá más adelante.

c.5.2. Financiar infraestructuras administrativas y personal especializado para los pequeños Ayuntamientos. Dada la dificultad existente para lograr que los pequeños municipios se agrupen de manera voluntaria, la Administración regional puede articular fórmulas que faciliten dicha asociación. Así, sería conveniente que se dotase y financiase en cada una de las zonas en que se pudiera dividir el territorio de la Comunidad de Madrid de un centro con personal técnico que abarcara, al menos, los contenidos de las políticas medioambientales, urbanísticas y de desarrollo territorial, y también con personal de apoyo a la gestión y asesoramiento administrativo general. Dichos centros serían también instrumentos de recogida de información para la planificación

de las distintas políticas, por lo que serían los centros de la Dirección General de Administración Local en el territorio madrileño. La adscripción orgánica y funcional, salvo en las áreas ya previstas y convenidas por las mancomunidades con dicha Dirección, de esos centros técnicos de carácter local sería de las mancomunidades ya adaptadas a la zonificación de la Comunidad o, en su defecto, esto se produce, de la Dirección General señalada. En ambos casos el centro se situaría en el municipio previsto como cabecera de la zona correspondiente o en el que designe la Administración regional. Un modelo similar al propuesto es que el está implantando el Gobierno Foral de Navarra.

## 2. La opción comarcal y las mancomunidades de interés comunitario

La comarca aparece como opción organizativa territorial de la Comunidad de Madrid en el artículo 3.3 de su Estatuto y ha sido recogida también el LAL. En el debate para la elaboración del Estatuto se consideró la opción más adecuada, frente a la supresión de municipios, para constituir entidades intermedias que comprendiesen un territorio relativamente amplio y un conjunto de población suficientemente extenso (Sánchez Morón, 1983, 365). La realidad casi veinte años después es que no se ha impulsado esta solución y que el LAL difiere su posible creación a una Ley posterior, sin recogerse en la legislación proyectada un mapa comarcal, como así ya se han realizado otras Comunidades Autónomas. Como curiosidad hay que señalar que el LAL precisa que las comarcas que se creen se constituirán sobre la base de la "agrupación de Municipios limítrofes", solución distinta a la vista para las mancomunidades que pueden estar constituidas por municipios no limítrofes entre sí. Esta cuestión remite, una vez más, a la necesidad de una zonificación previa de la Comunidad de Madrid porque nada impide que en un futuro coexistan ambas figuras, lo que podría dar lugar a redes superpuestas.

Las posturas doctrinales sobre la materia son muy diversas pero se pueden intentar sintetizar en los efectos que aquí se siguen, en los siguientes puntos:

a) La comarca en la Comunidad de Madrid no tiene porqué ser una organización generalizada en todo el territorio debido, principalmente, a la más que presumible difícil relación que se produciría dentro de ella entre el municipio o municipios grandes y el resto de los municipios que la integren (Cosculluela, 2001, 31).

b) A pesar de que el ámbito municipal ha quedado absolutamente superado por economías de escala, la cooperación de los servicios municipales no justifica por sí sola la creación de la comarca "porque para eso, para la cooperación municipal hay otras fórmulas más flexibles, mucho más funcionales como es el hecho o la realidad de las mancomunidades municipales", "pero claro, eso que son ventajas pueden ser graves inconvenientes porque lo que puede resultar es un mapa territorial absolutamente disfuncional" (Fanlo, 2001).

c) La justificación de la comarca sobre todo tiene sentido como pieza de la descentralización de los servicios de la Comunidad Autónoma. Esto obliga a redefinir territorialmente la prestación de los servicios regionales (Fanlo, 2001).

d) Las fórmulas que se utilicen, mancomunidades o comarcas, deben permitir que políticas públicas viables (Rodríguez, 2001).

e) El modelo de Desarrollo Comarcal es un medio eficaz para conseguir un crecimiento espacial equilibrado y aporta soluciones a la planificación y del desarrollo contemplando la organización administrativa, la programación socioeconómica, la ordenación del territorio, la gestión del potencial endógeno y la dinamización del tejido social, todo ello bajo una concepción integradora (Precedo, 2001).

Se puede resumir lo anterior diciendo que existen algunas dudas sobre la viabilidad de la comarca, pero a la vez hay un reconocimiento de que el modelo actual no funciona, lo que apunta directamente a la solución de la mancomunidad tradicional. Ésta, en su concepción actual, no

ha dado respuesta al derecho que tiene todo ciudadano a disfrutar de una serie de servicios esenciales independientemente del lugar en que resida. En este contexto es lícito preguntarse por lo que sucederá con los pequeños municipios y sus habitantes en los próximos años.

La no coincidencia doctrinal no es sino el reflejo de la falta de tradición asociativa de nuestros municipios y los escasos resultados que pueden presentar las mancomunidades ante sus ciudadanos históricamente en nuestro país. Por eso no se puede pasar de la noche a la mañana a implantar una fórmula que en la actualidad no es sentida como solución por la mayor parte de los ciudadanos y de sus dirigentes. Sin embargo, todo el mundo parece estar de acuerdo en los males del sistema actual y en que debe arreglarse con fórmulas asociativas. Se precisa, así, una labor de fomento del tejido asociativo municipal por parte de las Comunidades Autónomas, pero no sobre una completa libre elección del alcance territorial de las mancomunidades sino sobre un mapa territorial previo en la línea que se viene señalando.

Desde esta perspectiva la comarca para la mayor parte de las Comunidades Autónomas, y desde luego para la de Madrid, puede ofrecerse como un posible segundo paso en el proceso de lograr un desarrollo sostenible del territorio y de sus habitantes. El primer paso sería constituir un nuevo tipo de mancomunidades, las de interés comunitario (MIC). El "nuevo" concepto de abordar el territorio y sus ciudadanos se basa en las siguientes notas (Rodríguez, 2001):

a) El "Pacto territorial" como proyecto estratégico de redinamización del territorio y que implica a las instituciones públicas, a las fuerzas políticas y a los actores y económicos y sociales más dinámicos y representativos.

b) Delimitar con los entes locales implicados la constitución de MIC y la adaptación de las de mancomunidades preexistentes.

c) Las MIC deberían tener un mínimo de políticas comunes de carácter estratégico: ordenación del territorio y urbanismo; protección del patrimonio histórico-artístico y cultural; desarrollo económico local; protección y promoción del medio ambiente y de la naturaleza; promoción cultural y deportiva; servicios sociales; defensa de los consumidores. A ellas habría que añadir las relacionadas con las nuevas tecnologías de la información y comunicación y con la Sociedad de la Información.

d) Como medidas de fomento o estímulo, las MIC podrían obtener los siguientes beneficios: preferencia para la financiación de obras y servicios a través del Plan Regional de Inversiones y Servicios y otros programas sectoriales; delegación o transferencia de servicios de la Comunidad Autónoma en la MIC, como se prevé en el PLAL y en el PLPL; posibilidad de obtención de una financiación adicional de la Comunidad Autónoma.

e) Los Ayuntamientos mancomunados deberían asumir una serie de compromisos entre los que cabe señalar: permanencia de un mínimo de tiempo con la finalidad de consolidar el proceso; mantenimiento, al menos de la calidad de los servicios y medición de los mismos a través de una serie de indicadores de gestión; homogeneizar su presión fiscal por vía impositiva; constituir en la MIC un Consejo Económico y Social de carácter consultivo y deliberante, para la integración de todas las fuerzas sociales y económicas relevantes en el desarrollo socioeconómico sostenible de la zona.

Estas medidas relativas a las posibles MIC se completarían con otras conducentes también a articular al territorio y garantizar la prestación de servicios en condiciones de igualdad y de solidaridad a todos los ciudadanos, y que afectarían al ámbito urbano (Rodríguez, 2001):

— Delimitar, con la colaboración de los Ayuntamientos interesados, áreas coherentes para la constitución de "Comunidades urbanas" (CU) en municipios de más de 20.000 habitantes. Estas Comunidades deberían desarrollar, como mínimo, las mismas políticas públicas que las MIC y, al menos, los siguientes: servicios de transporte público de viajeros; viviendas de promoción oficial; mercados; coordinación del tráfico.

— Se adoptarían una serie de medidas para la modernización administrativa y la mejora de la gestión de los gobiernos locales como la coordinación de los registros de documentos en todos los municipios de la Comunidad Autónoma; implantación de los servicios de ventanilla única en las Administraciones locales; impulso a la informatización de los servicios municipales y de sus procedimientos en todos los Ayuntamientos y demás entidades locales de cada Comunidad Autónoma; implantación de modelos y criterios de planificación estratégica, de eficiencia, y de evaluación de resultados; impulso a la formación, el reciclaje profesional y la adaptación a las nuevas tecnologías del personal al servicio de las Administraciones locales.

La idea de las CU encaja con la previsión del art. 76 de la LAL que establece que “mediante Ley de la Asamblea de Madrid podrán crearse Areas o Entidades Metropolitanas para la gestión de concretas obras y servicios que requieran una planificación, coordinación o gestión conjunta en Municipios de concentraciones urbanas”.

Quedaría, por último, la cuestión del tratamiento de la Villa de Madrid para completar el mapa autonómico. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid prevé la aprobación de una Ley de Capitalidad de Madrid y el PLAL establece en una Disposición Transitoria la vigencia del actual régimen regulado en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. Cualquiera que sea el alcance de la ley —para la que ya existe el precedente de la dictada para Barcelona—, ésta deberá enmarcarse en una concepción global del territorio de la Comunidad de Madrid y en las diversas soluciones organizativas que se prevean para él.

El resultado de lo anterior no es sino un modelo flexible y adaptable a la compleja realidad territorial y a los problemas que vayan surgiendo. La percepción del territorio cambia con el tiempo, pero también puede hacerlo de acuerdo a una planificación determinada. Se trata de superar el territorio como un espacio sobre el que se desarrollan diferentes políticas públicas y en el que actúan diversas fuerzas y actores, para pasar a entenderlo como un recurso imprescindible para lograr el desarrollo sostenible de la sociedad. No hay que olvidar que es a cada Comunidad Autónoma a la que corresponde la articulación de su territorio y su sociedad. Este “para qué” permite a la Comunidad Autónoma liderar el proceso de vertebración social y territorial. Veremos a continuación de dos ejemplos de cómo han abordado esta cuestión las Comunidades Autónomas de Galicia y de Aragón.

## IV. LAS ALTERNATIVAS DE GALICIA Y ARAGÓN

### 1. El modelo de desarrollo comarcal de Galicia

Galicia contempla la comarca como “una organización supramunicipal que tiene carácter asociativo y que deberá disponer de competencias propias, actuando sobre áreas geográfica y socioeconómicamente coherentes, es decir, sobre espacios comarcales (como se define en la Ley del Parlamento de Galicia 7/1996). Esto es, entidades asociativas de carácter voluntario, con la capacidad para establecer planes comarcales propios, pero es la Comunidad Autónoma la que ejerce la coordinación y la planificación general” (Precedo, 2001).

La finalidad de la comarca es “constituir el marco estratégico para la cohesión territorial, tanto para el sector público como para el privado, mediante el establecimiento de órganos institucionales de coordinación” (Precedo, 2001).

La cronología de la comarca gallega es la siguiente (Precedo, 2001): en 1991 se puso en marcha —con carácter piloto— el *Plan de Desenvolvemento Comarcal de Galicia*; en 1995, tras cuatro años de estudio, planificación y experimentación, se redactó el Proyecto de Ley de Desarrollo

Comarcal; en 1996, el Parlamento de Galicia aprobó la Ley de Desarrollo Comarcal, en la que se contienen las bases del modelo actual; en 1997 se aprobó el Mapa Comarcal de Galicia que ha servido de base para reorganizar, racionalizar y estandarizar los servicios de la Xunta de Galicia en el territorio y para ser el marco preferente par la aplicación de los diversos programas sectoriales. En 1999 el Gobierno de la Xunta presentó en el Parlamento de Galicia un nuevo Proyecto de Ley que planteaba la creación de comarcas políticas-administrativas, como entes locales, pero el Proyecto fue rechazado por la oposición.

La aprobación de la Ley de 1996 puso en marcha, entre otros, los siguientes instrumentos de desarrollo local (Precedo, 2001)

- Las Fundaciones para el Desarrollo Comarcal como entes de coordinación públicos-privados.
- Una red de gerentes de desarrollo comarcal.
- Los Centros de Exposición y Promoción de Recursos Comarcales, que sustituyeron la creación de Centros Administrativos por Centros de Desarrollo e Innovación.
- La Sociedad de Desarrollo Comarcal, como empresa pública especializada para proporcionar un soporte técnico al proceso.

Las notas de la comarca actual gallega son las siguientes:

- Se constituyen voluntariamente sobre un mapa previamente establecido de 53 comarcas y que fue pactado entre las diversas fuerzas políticas y territoriales.
- Su objeto es solucionar los problemas relacionados con los distintos ámbitos de la planificación y del desarrollo, desde la organización administrativa, la programación socioeconómica y la ordenación del territorio, hasta la gestión del potencial endógeno y la dinamización del tejido social, todo ello bajo una concepción integradora (Precedo, 2001).
- Busca el crecimiento espacial equilibrado permanente a la vez que porta una estructura territorial descentralizada capaz de recibir y encauzar los procesos de difusión en el territorio y servir de base para el Pacto Local.
- Refuerza la identidad comarcal del territorio entre la población, y posibilita y fomenta los procesos de carácter asociativo.

### 2. El equilibrio territorial en Aragón

El proceso de comarcalización de Aragón comienza a finales de los años ochenta para contrarrestar el peso de Zaragoza, que concentra más del 50% de la población aragonesa y la mayor parte de su actividad económica. Este hecho se concreta en la frase “Zaragoza contra Aragón”. En 1993 se aprueba la Ley de Comarcalización; en 1996 la Ley de Delimitación Comarcal, que divide el territorio en 33 demarcaciones; en 1999 se publica la Ley de Administración Local y, finalmente, en 2000 la Ley de creación de la primera Comarca, la del Aranda. A finales de 2001 se habían constituido siete comarcas y en la actualidad hay varias en trámite de constitución. De una manera paralela a ese proceso se aprueba en 1992 la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, y en 1998 la Ley de Directrices Generales de Ordenación Territorial.

De las fechas de las leyes se observa que todos los partidos políticos con responsabilidades en el Gobierno autonómico hasta hoy (PSOE, PP, PAR) han creído y fomentado el proceso. Esta es una de las características fundamentales de la comarcalización aragonesa. Ésta se orienta a:

- Garantizar una oferta de servicios públicos igualitaria en todo el territorio.
- El protagonismo de los municipios.
- El establecimiento de medidas presupuestarias específicas para fomentar la comarcalización.
- El pacto político, social y territorial.

El proceso se plantea a largo plazo desde la premisa de que puede haber comarcas que no se constituyan. Por lo que respecta a la ciudad de Zaragoza, se ha optado por identificar el "espacio metropolitano" con la delimitación comarcal en la que se integra. A la vez su objeto se ha reducido sólo a la gestión colectiva las zonas verdes de ocio, el ciclo del agua y los transportes colectivos.

Los elementos clave que marcan la acción del Gobierno autonómico en el ámbito comarcal y que sirven de premisas para el Pacto Local son (Ros, 2001):

- Las transferencias de servicios suficientemente dotadas con el fin de satisfacer las necesidades del ciudadano.
- Creación de nuevos modelos de gestión local.
- Impulso a las nuevas tecnologías.
- La elaboración obligatoria de un Plan estratégico de cada comarca.
- El predominio de la realidad comarcal sobre la municipal.

El objetivo final del modelo aragonés es "mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en el territorio, es decir, vincular Administración, servicios y gestión al territorio aragonés". Para alcanzar este objetivo se está utilizando una combinación de actuaciones económicas de fomento con acciones legislativas y promocionales.

## V. LOS ESPACIOS DE SOLIDARIDAD TERRITORIAL COMO PROPUESTA

En octubre de 2001 se celebraron unas jornadas en Torrecilla en Cameros, La Rioja, que reunieron a representantes de 12 Comunidades Autónomas bajo el lema "Los espacios de solidaridad territorial como presupuesto del Pacto Local". En dichas jornadas se trataron las experiencias supramunicipales y comarcales de Asturias, Aragón, Cataluña, El Bierzo, Navarra, Álava, Galicia y La Rioja, además de la realidad actual francesa. Del trabajo de dos días se extrajeron, entre otras, las siguientes conclusiones (Rodríguez, 2001):

- a) El grado de fragmentación del mapa local y la dispersión demográfica son factores que condicionan de manera decisiva todo el proceso del "Pacto Local" autonómico.
- b) El Pacto Local no puede concretarse sólo en favor de los grandes municipios o de aquellos que dispongan de recursos suficientes. Una adecuada política de equilibrio territorial exige que este proceso descentralizador se proyecte sobre todo el territorio.
- c) Los pequeños municipios son el fruto de la historia y de la tradición, y un elemento fundamental en la identidad colectiva de sus habitantes. Hay que buscar fórmulas que permitan combinar estos factores con la consecución de la modernización administrativa y de la eficiencia gestora necesaria para el éxito del proceso de descentralización.
- d) Las soluciones institucionales idóneas pueden ser diferentes en cada Comunidad Autónoma, pero pasan por la delimitación de espacios coherentes en términos geográficos y socioeconómicos, con los que puedan identificarse los ciudadanos: se trata de configurar espacios de solidaridad territorial, con la denominación que se considere, gobernados y gestionados por representantes de los municipios integrados o asociados.
- e) Estos espacios de solidaridad territorial deben configurarse sobre la base de un amplio consenso entre las fuerzas políticas y los niveles de poder territorial implicados: los municipios, las provincias (en las Comunidades pluriprovinciales) y las Comunidades Autónomas. La volun-

riedad en la integración debería ser el criterio general, si bien las Comunidades Autónomas pueden asumir un importante papel de estímulo mediante medidas positivas de fomento del proceso.

f) Los espacios de solidaridad territorial deben construirse también sobre la base de un amplio consenso social. Deben responder a los sentimientos de los ciudadanos en su delimitación y tienen que contar con mecanismos efectivos para la representación y la participación en la gestión de los actores económicos y sociales.

g) Los espacios institucionales así configurados deberían dotarse de competencias relevantes en la ordenación y la gestión de sus intereses, tales como: la ordenación del territorio y el urbanismo, el desarrollo local, la protección y la potenciación del patrimonio cultural y natural, los servicios sociales y la promoción de la cultura y el deporte, entre otros. Esas competencias deberían constituir un mínimo común denominador que garantice la coherencia del modelo descentralizador adoptado, al que los municipios agrupados podrían añadir de forma voluntaria la gestión común de los servicios que consideren pertinentes.

h) El proceso de reforma para la constitución de los espacios de solidaridad territorial debe ser progresivo, pero firme y decidido, basándose en el aprendizaje de las experiencias de otras Comunidades Autónomas e incluso de las de otros países de nuestro entorno sociocultural.

Las conclusiones reflejan el sentir de unas jornadas en las que los representantes de las Comunidades Autónomas expresaron la necesidad de que es necesario una nueva forma de enfocar el territorio, y que lo que está en juego es que todos los ciudadanos puedan acceder en condiciones de igualdad y calidad a los servicios públicos.

## VI. PACTO LOCAL Y COMPETENCIAS

Se ha señalado anteriormente que durante la primera etapa autonómica el énfasis se puso en recibir el máximo techo competencial por parte de las Comunidades Autónomas. Los nuevos entes precisaban de su legitimación ante la ciudadanía y una de las formas de lograrlo es mediante la prestación de servicios directos al ciudadano. El funcionamiento posterior del Estado autonómico ha derivado hacia los problemas de cooperación y coordinación entre los diversos niveles territoriales con el fin de lograr una gestión pública más eficaz. La entrada en la actual Unión Europea introdujo más complejidad a las relaciones intergubernamentales y a su gestión y obligó a redefinir el reparto competencial desde el ejercicio real de la adopción de decisiones y de las políticas públicas afectadas.

En la actualidad, los problemas de funcionamiento no son principalmente de carácter competencial sino que derivan de la gestión de los diferentes niveles de poder. Ésta es una característica de la gobernabilidad actual principalmente en los países avanzados, con independencia de su estructuración territorial, si bien es cierto que puede parecer más compleja en los países plurales territorialmente como el nuestro.

La experiencia y evolución de las Comunidades Autónomas debe ser aprovechada al tratar sobre el Pacto Local. Hay que prever que las cuestiones competenciales serán fundamentales en los primeros momentos y hasta su concreción en las fórmulas de traspaso correspondientes, pero que luego el día a día se va a centrar en los problemas de gestión y de articulación. Por eso es preciso definir correctamente el marco competencial, pero también por eso es imprescindible abordar con la mayor precisión posible el modelo hacia el que se orienta cada proceso de Pacto Local. Esto implica, en la línea mantenida hasta ahora, reflexionar sobre el territorio, sobre la organización administrativa, sobre los procedimientos de gestión y sobre los medios o recursos a emplear.

Las previsiones reguladoras en materia competencial en los proyectos que se encuentran en tramitación en la Asamblea de Madrid, son, como no puede ser de otra manera, amplias y comprenden la práctica totalidad de las situaciones posibles. Así se recogen las siguientes posibilidades o alteraciones competenciales para los municipios desde la óptica de la Comunidad de Madrid y de los proyectos en tramitación parlamentaria:

- a) Competencias propias de los Municipios según la Ley de Bases de Régimen Local.
- b) Competencias atribuidas por la legislación sectorial autonómica.
- c) Competencias transferidas o delegadas por la Comunidad de Madrid. Entre las delegadas hay que distinguir entre las que se acepten voluntariamente y las que impongan obligatoriamente por Ley.
- d) Competencias que la Comunidad encomienda su gestión a los entes locales.
- e) Competencias que se subroga la Comunidad porque un municipio no preste los servicios exigidos por Ley.
- f) Competencias que se subroga la Comunidad porque así lo determina una ley sectorial autonómica.
- g) Competencias coordinadas con la Comunidad Autónoma porque así lo establezca una ley sectorial autonómica.
- h) Competencias delegadas por el municipio a la Comunidad Autónoma.
- i) Competencias que el municipio encomiende su gestión material a la Comunidad Autónoma de Madrid.
- j) Competencias provenientes de entidades supramunicipales.
- k) Competencias revocadas por el Gobierno de la Comunidad mediante Decreto y autorización mediante Ley, si previamente está establecida la posibilidad en la Ley de Administración Local.

Quizá existan más posibilidades contempladas en la regulación normativa; en cualquier caso son más que la tradicional división en competencias exclusivas, compartidas y concurrentes y, por otro lado, muchas menos posibilidades que las derivadas de la gestión diaria de los servicios públicos. Ante tanta contingencia parece que lo correcto es establecer un modelo territorial coherente y con carácter previo a comenzar cualquier proceso competencial, según se está manteniendo en este capítulo. Es decir, se trata de preguntarse por el "para qué" antes de entrar en los "cómo", los "quiénes", los "cuándo", etc., para realizar un Pacto Local viable.

Ante tantas posibilidades hay que aplicar algo más que el sentido común y superar el problema competencial por vía de la gestión coordinada. Ésta parte del hecho de que ante un problema dado, la Administración Pública que tenga mayor responsabilidad en el mismo es la que tiene que llevar la dirección del servicio o la actividad administrativa de que se trate (Arana, 2001). La LAE en su art. 122.1 utiliza esta fórmula en el caso de que una ley sectorial autonómica lo prevenga en materias en las que, "estando implicadas competencias locales y autonómicas, venga exigida una estrecha coordinación en su gestión, en aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate hagan muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias, podrán atribuir la competencia a la Administración que se juzgue más conveniente, previendo en el procedimiento correspondiente de decisiones la participación de la otra Administración implicada mediante la emisión del oportuno informe con carácter previo la adopción de decisiones".

La gestión coordinada no debe ser una excepción ni servir para vaciar de competencias a los municipios, sino para lo contrario. Por eso es preciso acordar previamente el modelo de vertebración territorial, de otro modo puede quedar pendiente sobre los municipios la amenaza de ser vaciados de sus competencias ante la contingencia que prevé la gestión coordinada, ya que no es fácil encontrar servicios y actividades de la Administración Pública "puros" y porque siempre puede esgrimirse la excusa de la falta de capacidad de gestión. Además, sería deseable que se extendiese esa fórmula y su espíritu al nuevo modelo de relación entre la Administración auto-

nómica y los entes locales madrileños. Al fin y al cabo no es más que aplicar el principio de subsidiariedad o de proximidad a la realidad de la gestión diaria.

Claro es que para que el sistema funcione es preciso contar con entes con capacidad gestora, lo que hace que la responsabilidad recaiga principalmente sobre la Comunidad Autónoma que es la que tiene que proveer a los entes locales de esa capacidad utilizando, entre otras, las fórmulas expuestas anteriormente y fomentando el asociacionismo municipal sobre un nuevo mapa territorial debatido y acordado con todos los implicados.

La cuestión competencial, planteada de esta forma, se centra en el objetivo de que los entes locales "puedan seguir políticas propias", tal como afirma en el artículo 2 de la LPL. Se trata, en definitiva, de combinar la flexibilidad competencial con la responsabilidad de las entidades locales "de adecuar la economía y lógica del sistema de decisiones a las características de la colectividad en cada caso institucionalizada" (Parejo, 2001, 23).

## VII. LA FINANCIACIÓN COMO IMPULSORA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Uno de los aspectos limitadores de la autonomía local es el establecimiento de obligaciones desde los entes superiores sin tener en cuenta los efectos administrativos o financieros. Puede parecer en un primer momento que lo que se realiza con el otorgamiento de nuevas funciones a los entes locales es incrementar el contenido de su autonomía, pero la falta de previsión -o simplemente su no consideración- de los efectos puede causar en realidad una reducción general de la capacidad de gestión al imponer cargas sin su correspondiente compensación. Esto se añade a la no contemplación por los entes superiores de aquellas funciones que los entes regionales y locales -de forma más acusada en éstos- deben asumir por presión ciudadana, al margen de los títulos habilitantes competenciales (Arenilla, 1998,15).

El Comité de las Regiones se ha pronunciado sobre las consideraciones financieras de la asignación de nuevas funciones a los entes regionales y locales en su Dictamen sobre "La evaluación de las consecuencias financieras y administrativas de los actos legislativos de la UE para las entidades regionales y locales" (CDR 368/95. 15.11.95). Si bien es cierto que el Dictamen se aplica a los actos comunitarios, su planteamiento y sus conclusiones son fácilmente trasladables a lo que aquí tratamos, ya que en ambos casos la cuestión central es la autonomía.

El CDR entiende que el Consejo y la Comisión Europea no deberían tomar decisiones sin haber estudiado previamente las consecuencias que éstas pueden tener, tanto de carga administrativa como de efectos financieros y presupuestarios. A los efectos que aquí nos interesan, el CDR concluye en que el principio de evaluación de las repercusiones debe incorporarse al artículo 190 del TUE; que se incluyan en el Reglamento financiero las repercusiones financieras y administrativas para las entidades locales y regionales; el CDR debe evaluar si se han especificado satisfactoriamente las repercusiones financieras y administrativas; que la Comisión y el Consejo adopten una normativa para especificar las repercusiones que se aplicarían teniendo en cuenta cada caso particular.

Se puede plantear que lo que las regiones y los entes locales quieren para sí en la Unión Europea puede ser trasladado a las relaciones financieras que aquellos mantienen entre sí. Sin embargo, esto no siempre sucede así y se realizan diferenciaciones teniendo en cuenta el origen de la competencia que se trate. Así, en el PLPL se garantiza la suficiencia financiera y de medios administrativos para las competencias transferidas o delegadas, pero esto no ocurre cuando las competencias provengan de obligaciones establecidas para los entes locales recogidas en las leyes sectoriales autonómicas. Esta cuestión no es menor ni esporádica ya que no suele ser una

práctica rara en las relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas, ni entre estas instituciones y los entes locales. El resultado es más que previsible y suele pagarse con ineficiencias y descoordinación en la prestación de los servicios públicos y en disputas sin fin sobre cuestiones competenciales, cuando el problema es, como vemos, de carácter previo. Es preciso, por tanto, un acuerdo global sobre la financiación de los servicios públicos en la Comunidad Madrid bajo los principios de solidaridad y suficiencia financiera con el fin de garantizar servicios de calidad iguales para todos los madrileños.

Si se ha venido insistiendo en la necesidad de establecer previamente el "para qué" del Pacto Local en la Comunidad de Madrid, esta pregunta tiene efectos directos también en la financiación. La clasificación competencial antes señalada tiene su reflejo bastante aproximado en los tipos de financiación si atendemos al origen de los fondos que recibirán o podrán recibir los entes locales una vez puesto en marcha el Pacto Local:

- a) Participación en los ingresos del Estado.
- b) Transferencias o delegaciones del CAM.
- c) Encomienda de gestión.
- d) Plan Regional de Inversión y Servicios.
- e) Fondo Regional de Cooperación Municipal de la Comunidad de Madrid.
- f) Transferencias corrientes o de capital como resultado de un convenio con la CAM, provenientes de fondos propios o de otras entidades.
- g) Transferencias corrientes o de capital como resultado de un convenio con el Estado provenientes de fondos propios o de otras entidades.
- h) Transferencias corrientes o de capital como resultado de un convenio con una entidad supramunicipal.
- i) Ingresos procedentes de programas, iniciativas y similares de la Unión Europea.

Hay que señalar que las Comunidades Autónomas destinan un porcentaje significativo de sus presupuestos a subvencionar servicios, actividades o inversiones de los entes locales, mayoritariamente a través de los artículos 46, 66 y 76 de los correspondientes programas presupuestarios. En una buena parte de los casos esas subvenciones se repiten a lo largo del tiempo pudiendo ser consideradas permanentes, a pesar de que se renuevan periódicamente, incluso anualmente, a través de los convenios correspondientes. La solución pasaría por transferir, delegar o encomendar, según sea el caso, de forma permanente los servicios afectados, reservándose la Comunidad Autónoma las competencias que le permitan mantener una acción integrada de las políticas afectadas en todo el territorio. Es decir, se trata de simplificar las diversas fuentes de financiación, lo que tiene evidentes beneficios en la Autonomía local y en la forma de adaptar las políticas regionales —aunque tengan su origen en programas estatales o europeos— a la realidad local concreta.

Un efecto de esta simplificación es la eliminación de la burocracia autonómica y local necesaria para redactar, acordar, supervisar, justificar y pagar la infinidad de convenios que anualmente se acuerden entre la Comunidad Autónoma y cada uno de los entes locales. Para llegar a esto es necesario plantear de una manera diferente la relación que actualmente existe entre las Comunidades Autónomas y los entes locales. Supone enterrar definitivamente el principio de tutela por los de confianza y responsabilidad, lo que exige establecer las medidas necesarias para que los entes locales tengan capacidad de gestión individual o agrupadamente, en la línea que se está manteniendo. La financiación evidencia de una manera nítida, más que cualquier otro aspecto, el modelo de relación real entre los diversos poderes territoriales.

Quedaría por apuntar la cuestión de la relación directa entre los organismos estatales y los entes locales. El sistema español de gestión intergubernamental posibilita y admite la relación directa entre la Administración General del Estado (AGE) y sus organismos con cualesquiera entes locales. Es decir, la AGE, en un caso extremo, podría convenir con un ente sobre una acción concreta y no adecuarse ésta a la política regional sobre la materia.

Los campos más frecuentes de los convenios entre la AGE y los entes locales son los de infraestructuras viarias, los culturales, los medioambientales y los de promoción y suelo industrial. Con el fin de evitar conflictos innecesarios sería deseable que la financiación vía convenios, aunque fuesen puntuales, entre la AGE y los entes locales se realizase a través de la Comunidad Autónoma o, al menos, se contase con ésta, ya que es la responsable de la ordenación del territorio, en su sentido más amplio, en su ámbito. De nuevo, esto implica un nuevo modelo de relacionarse entre los diversos niveles territoriales que suponen que los entes mayores ceden poder en favor de los municipios y sus agrupaciones y que la AGE admite que la ordenación de las políticas públicas en el territorio corresponde a las Comunidades Autónomas de acuerdo con los entes locales. Además, supone aceptar por parte de los actores territoriales que la asignación de responsabilidades a los entes locales, cualquiera que sea su origen y formalización, implica la aportación de fondos suficientes para que las mismas puedan cumplirse eficazmente.

## VIII. MODELOS DE FINANCIACIÓN LOCAL<sup>1</sup>

A partir de 1990 las Comunidades Autónomas comienzan a aprobar normas de financiación local en las que se crean fondos específicos dirigidos a los entes locales. Las soluciones son diversas dependiendo, en primer lugar, de si se trata de Comunidades uniprovinciales o pluriprovinciales, de si se financia inversiones o gastos corrientes y de si se trata de financiación condicionada o no. El Anteproyecto de Ley del Fondo de Cooperación Local de La Rioja de 2001 sintetiza las diversas opciones que se habían estado manejando hasta el momento. Presenta las siguientes notas:

- a) El logro del principio de solidaridad del conjunto de su territorio.
- b) La regulación y coordinación de la financiación de las distintas Consejerías en materia de subvenciones o transferencias que se conceden a las entidades locales.
- c) Mejorar en los criterios de distribución del Plan Regional de Obras y Servicios (el PRISMA en la Comunidad de Madrid), mediante la introducción de indicadores económicos que objetivizan el reparto de los fondos entre las inversiones a realizar por las entidades locales.
- d) Introduce un nuevo Programa ("Programa de Equilibrio Financiero"), que recoge la financiación, de carácter incondicional, que la Comunidad Autónoma concede a las entidades locales para que puedan disponer libremente de esos recursos.
- e) El fomento e impulso del asociacionismo municipal para la prestación de servicios públicos locales, bien sea por medio de comarcas, mancomunidades ....

El citado Anteproyecto distingue entre una financiación condicionada y otra incondicionada. La primera, denominada Programa de Política territorial, se refiere a obras y servicios y pondrá las siguientes características: capacidad económica; número de habitantes; núcleos de población; espacios naturales protegidos; plazas turísticas; ayudas obtenidas; extensión territorial; unidades escolares. Por su parte, el catálogo de obras y servicios comprende: ciclo hidráulico; urbanización/pavimentación; alumbrado público; casa consistorial; instalaciones deportivas; sistemas y tecnologías de información y comunicación; otras inversiones. La financiación por las obras y servicios variará en función del servicio público local a realizar y del número de habitantes de cada entidad. Este Programa financiará también proyectos que tengan la consideración de urgentes debido a hechos imprevisibles o de fuerza mayor.

<sup>1</sup> Agradezco a Hugo Serna sus aportaciones para la redacción de este apartado.

La parte incondicionada, llamada Programa de equilibrio financiero, tiene por objeto contribuir al equilibrio económico de las entidades locales de La Rioja y a la realización interna del principio de solidaridad. Está destinada a garantizar a todas las entidades beneficiarias unos recursos mínimos que podrán destinarse a financiar gasto corriente o de capital previsto en los presupuestos municipales. Se basa en los siguientes criterios de reparto: ingresos patrimoniales; asociacionismo municipal (mancomunidades, agrupaciones para mantenimiento de Secretario, etc.); presión fiscal; ahorro neto; carga financiera; operaciones de tesorería; deuda con proveedores; tasa de variación respecto al ahorro neto; gestión recaudatoria; remanente de tesorería. Se prevé que, excepcionalmente, aquellas entidades locales que cuenten con recursos escasos para financiar sus necesidades básicas, y que no superen determinados indicadores económicos, obtendrán, además de la financiación garantizada, otra financiación complementaria con el objetivo de mejorar su situación económica.

Por su parte la Comunidad de Madrid ha optado en el art. 133 y la disposición adicional segunda de la LAL por la creación de un Fondo Regional de Cooperación Municipal de la Comunidad de Madrid, destinado a sufragar gastos corrientes de los Ayuntamientos, necesarios para el funcionamiento y mantenimiento de las infraestructuras, equipamientos y zonas verdes municipales, que hayan sido ejecutados con cargo a los programas regionales de inversiones y servicios de la Comunidad de Madrid. Además, el PLAL recoge, de una manera independiente al anterior, el actual Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid PRISMA. Éste se realizará sobre la base de las inversiones propuestas por las Entidades locales, sin perjuicio de la asignación a cada municipio de una cantidad fija en función de los indicadores socioeconómicos aplicables de forma homogénea a todos ellos. Por último, se establece que en la elaboración del PRISMA se tendrán en cuenta especialmente los proyectos realizados por las mancomunidades de municipios.

El Fondo se desarrollará mediante Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. A continuación se proponen algunos criterios que podrían considerarse para elaborar ese Decreto:

a) Debería implicar una financiación incondicional, que estaría destinada a cubrir las necesidades locales; serían las propias Corporaciones las encargadas de decidir el gasto a financiar.

b) La financiación se dividiría en dos partes. La primera estaría encaminada a garantizar unos recursos mínimos a todos los municipios, en función de un coeficiente económico; la segunda recogería una financiación extraordinaria para cubrir las necesidades básicas de ciertas entidades locales que cuenten con recursos escasos.

c) La financiación garantizada valoraría las características de la entidad y se obtendría para cada una de ellas, por la suma de los coeficientes parciales obtenidos por la aplicación de los siguientes indicadores: existencia de núcleos de población diferenciados dentro del municipio; ingresos patrimoniales, según los derechos reconocidos netos en la Liquidación del Presupuesto; presión fiscal; Ahorro neto; Asociacionismo municipal.

d) La financiación extraordinaria implicaría una cantidad fija para entidades por debajo de un número acordado de habitantes. La cantidad restante de la financiación especial se repartiría entre todas las entidades en función de los recursos ordinarios liquidados por número de habitantes.

Estos criterios, y otros que se pudiesen incluir, deben dirigirse a fortalecer la capacidad de decisión de los municipios madrileños y a garantizar una prestación solidaria de los servicios públicos. También precisa de un amplio y permanente consenso político territorial.

## IX. PACTO LOCAL O PACTOS LOCALES

El esfuerzo de redistribución del poder del Estado en el territorio se ha dirigido en los últimos 20-25 años a las Comunidades Autónomas. Algún autor ha apuntado incluso que la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local no ha variado la cultura política y administrativa en relación a los entes locales (Parejo, 1997, 353), otros consideran también que el centralismo se ha trasladado del Estado a las Comunidades Autónomas. Si enfocamos la cuestión desde éstas, se ha mantenido que las leyes autonómicas relativas al régimen local no han dado muestras de orientarse al Pacto Local, que las leyes sectoriales instrumentalizan a los entes locales a los efectos del desarrollo de servicios autonómicos y que el Pacto Local se utiliza a efectos meramente retóricos (Parejo, 2001, 28). Lo cierto es que apenas sí ha habido un interés real por producirse una eficaz descentralización del poder en los ámbitos locales hasta 1996, lo que se ha concretado en el llamado Pacto Local del Estado en las leyes aprobadas en 1999 y en la tramitación actual de la reforma de la Ley de Haciendas Locales.

El origen se encuentra en la ya conocida Asamblea de la FEMP en La Coruña en 1993 en la que se recogen una serie de demandas para desarrollar el que se denomina Pacto Local. Estas peticiones recibieron el apoyo del Gobierno de la Nación en 1995 y posteriormente en el discurso de investidura del Presidente del Gobierno en 1996. En septiembre de 1996 la Comisión Ejecutiva de la FEMP aprueba el documento "Bases para el Pacto Local" que contiene 96 peticiones relacionadas con diversos ámbitos de acción pública. Éstas Bases dieron lugar a las "Bases para la negociación del Acuerdo para el Desarrollo del Gobierno Local". Dicho Acuerdo se formalizó entre el Gobierno de la Nación y la FEMP y dio lugar a la importante reforma legislativa sobre diversos aspectos del régimen local que fueron concretadas en las correspondientes leyes que se aprobaron en las Cortes Generales en 1999.

Por lo que respecta a la Comunidad de Madrid, el impulso del Pacto Local se produce a partir de 1995. En la Asamblea General de la Federación de Municipios de Madrid de diciembre de 1999 se acuerda establecer como límite para conseguir el Pacto Local la finalización de la legislatura 1999-2003. En respuesta a esta petición la CAM elaboró el borrador del "Estudio sobre el Pacto Local en la Comunidad de Madrid". Por su parte, en la Ley de Administración Local, se establece el límite de seis meses para que el Consejo de Gobierno de la CAM apruebe el Decreto de creación del Fondo Regional de Cooperación Local de la Comunidad de Madrid.

De la secuencia anterior se deduce que debe haber dos tipos de Pactos Locales: el del Estado y el que se acuerde en cada una de las Comunidades Autónomas. El juego de los dos tipos de Pactos arroja las siguientes notas:

a) El papel del Estado no ha acabado con las modificaciones legislativas producidas en 1999, ya que es el responsable de cómo se reparte el poder de todo el Estado en el territorio. Otra postura alentaría la idea de que renuncia a diseñar el mapa de poder en España, lo que no ha sucedido con los Pactos Autonómicos.

b) El Pacto Local estatal es meramente orientativo para las Comunidades Autónomas, ya que son ellas las que deben decidir individualmente de qué poder se desprenden en favor de los entes locales.

c) No serán suficientes acuerdos entre los partidos políticos de mayor representación estatal, dada la pluralidad de situaciones partidarias en los gobiernos autonómicos y locales. Este hecho dificulta, pero no impide el poder alcanzar un compromiso, como lo muestra el precedente sobre el acuerdo sobre transfuguismo.

d) El Pacto Local autonómico debe basarse en la flexibilidad, gradualidad y adaptabilidad a la realidad concreta de cada Comunidad y, dentro de ella, de las entidades locales. Esto supone establecer ritmos, contenidos e intensidades diferentes pero desde la fijación de unos máximos y unos mínimos competenciales (Larrañzar, 2001, 139).

e) Los entes locales deben participar en todo el proceso y no sólo a través de las Federaciones correspondientes, ya que éstas integran realidades muy diferentes. De otra manera se verían obligadas a plantear a las Comunidades Autónomas un mínimo denominador común. La experiencia muestra que esto suele concretarse en dar respuesta a los problemas de los grandes municipios.

f) El Pacto Local debe desbordar los espacios de participación formados entre la Comunidad Autónoma y los entes locales para asumir responsabilidades gestoras relacionadas con el bienestar directo de los ciudadanos.

g) El Pacto Local no valdrá de nada si no va acompañado de los recursos materiales, especialmente los humanos, y financieros correspondientes.

h) El Pacto Local es una oportunidad, y una obligación, para reformar la Administración autonómica y adaptarla a las competencias reales que vaya ejerciendo en cada momento. Esto supone rediseñar las organizaciones autonómicas y sus procedimientos. Los sistemas y tecnologías de información y comunicación pueden facilitar la descentralización de la gestión de la actividad administrativa autonómica en los entes locales.

La filosofía que debe impregnar el Pacto Local se fundamenta en la subsidiariedad (Arenilla, 1998). Ésta implica que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate; y que el Gobierno, de cualquier clase, debe completar, no sustituir, la acción de los individuos y de los cuerpos intermedios. Esto supone que el Estado y los poderes públicos actúan para servir al ciudadano, y no al revés y conlleva que la ordenación política administrativa se construye de abajo arriba. Esta concepción tiene la consecuencia de limitar considerablemente la operatividad del poder público y tiene tres corolarios:

- Un sistema social es más perfecto cuanto menos impida a los individuos la consecución de sus propios intereses.
- Será más eficaz cuanto menos acuda a las leyes y más a la acción de fomento y a los estímulos para alcanzar el bien común.
- Será más valioso cuanto más se utilice la descentralización del poder y se dote de más poder a las Comunidades menores.

En fin, el objetivo, el "para qué", de la aplicación de la subsidiariedad en el Pacto Local es:

- a) Que los ciudadanos reciban unos servicios más eficaces.
- b) Fortalecer la democracia local.
- c) Lograr la gobernabilidad y el desarrollo integrado, equilibrado y sostenible en todo el territorio.
- d) Que los entes locales elaboren políticas propias, dentro del marco autonómico, estatal y europeo, por lo que las competencias traspasadas no deben ser sólo ejecutivas.

No hay que olvidar, por último, que si hoy se puede hablar de Pacto Local desde las Comunidades es debido a que éstas son ya hoy unas instituciones plenamente consolidadas por lo que se pueden permitir el "lujo" de descentralizar sus propias competencias (Sosa, 2001). Por tanto, para que sea efectivo el Pacto Local se precisa "sólo" voluntad política.

## X. EL PROCESO MATERIAL DE LAS TRANSFERENCIAS

El proceso de traspasos exige que los entes locales que vayan a asumir competencias ahora correspondientes a la Comunidad Autónoma dispongan de los recursos suficientes para su desempeño al mismo nivel en que efectuaba ésta. Al mismo tiempo debe posibilitar que la propia Comunidad Autónoma pueda seguir prestando los servicios propios y los que se entienden transferibles, pero todavía no traspasados, sin sufrir ningún tipo de desequilibrio económico-financiero. Hay dos aspectos, que deben operar como premisas condicionantes de todo el proceso descentralizador:

- El proceso no puede implicar un incremento del gasto público.
- Los entes receptores de competencias han de tener la necesaria capacidad de gestión para desarrollarlas, al menos con el mismo grado de eficacia que se alcanza en la Comunidad Autónoma.

Lo anterior implica que no cabe contemplar un descenso del rendimiento de los servicios públicos ni un incremento del gasto público en que se incurre para su prestación. El logro de los principios de suficiencia de recursos y equilibrio financiero en el traspaso de servicios se consigue garantizando su financiación con una cantidad igual al coste efectivo derivado de su prestación. El coste efectivo ha sido y es el elemento central en la metodología utilizada para evaluar económicamente las competencias transferidas por el Estado a las Comunidades Autónomas y su aplicación vino exigida, en este ámbito, por la Disposición Transitoria primera de la LOFCA. El coste efectivo de un servicio se logra mediante la agregación de los costes directos, indirectos y gastos de inversión que corresponda imputar en el momento de la transferencia o delegación a la entidad de que se trate.

Las ventajas, entre otras, de utilizar la metodología del coste efectivo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, previa su adaptación a la realidad local, son:

- a) La redistribución de competencias entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales no puede desvincularse de la descentralización Estado-Comunidades Autónomas, ya que todas las competencias que se traspasen a los entes locales fueron previamente objeto de transferencia del Estado a las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, una metodología similar en ambos casos es la garantía de la coherencia y el equilibrio financiero del sistema globalmente considerado.
- b) Fue utilizado en relación con todas las áreas competenciales susceptibles de transferencia y ha ido dando respuesta a los problemas surgidos en los últimos veinte años.
- c) Otorga la confianza suficiente al haber sido utilizado profusamente y con el mismo fin aunque en otro ámbito territorial.

La utilización en cientos de casos de la metodología del coste efectivo aplicada a las transferencias de la Administración General del Estado a las de las Comunidades Autónomas debe facilitar y acortar el proceso de descentralización de éstas a los entes locales.