

GOBIERNO LOCAL Y PACTO LOCAL [de las medidas para el desarrollo del Gobierno local a los pactos locales autonómicos]^(*)

Guillermo Márquez Cruz

Profesor titular de ciencia política y de la administración.
Facultade de Ciencias Políticas e Sociais.
Universidade de Santiago de Compostela

Introducción

La relevancia del escenario local surge precisamente una vez que se ha profundizado en la institucionalización de los *mesogobiernos autonómicos* cuyo punto de inflexión comienza a partir de 1991 y una vez que se firman los *Acuerdos autonómicos* de 28 de febrero de 1992 entre el Gobierno de la nación y el principal partido de la oposición, el Partido Popular, por los que se amplían las competencias de las comunidades autónomas de la vía del artículo 143 de la Constitución española de 1978 (CE). No hay que olvidar que el protagonismo del debate constituyente recayó en la institucionalización de las comunidades autónomas, como también sucedió en la II República donde la «cuestión regional» se impuso frente a la «cuestión local» que había formado parte de la *agenda política* de la Restauración. Esta *agenda* se prolongaría hasta la dictadura de Primo de Rivera que, con los Estatutos municipal de 1924 y provincial de 1925,

(*) El texto inicial fue presentado como ponencia en las *Primeiras xornadas sobre o Pacto local*, dirigidas por el prof. D. José Luis Carro Fernández-Valmayor, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 24 e 25 de mayo de 2000. Posteriormente se ha revisado y ampliado en el marco del proyecto de investigación (PGDIDTOOPXI121301PR) financiado por la Xunta de Galicia.

cristalizó en un *nuevo paradigma local* en sustitución del referente de la Constitución de 1812 que había gravitado sobre los procesos de normalización local del siglo XIX (Márquez, 1995; 1997b).

Efectivamente, la institucionalización de un nuevo *mesogobierno*, dentro de un marco entre «el modelo federal y la simple descentralización», no estaba exenta, como señala Carballeira (1994: 73), de una falta de definición del Estado autonómico que «arrastró en su indeterminación un fenómeno concreto: la imprecisión respecto de la exacta ubicación de la Administración local, ora como orden de relación con la Administración autonómica, o del Estado, ora como orden independiente sometido a una regulación heterónoma»¹. En definitiva, quedaba abierta una *tensión* latente no sólo de forma horizontal entre las entidades locales (municipios y provincias), sino con respecto a la Administración general del Estado y con el «nuevo» *nivel de gobernación* (Dror, 1994) de menor ámbito territorial como son las comunidades autónomas.

En este sentido, se pueden señalar algunos factores que, de alguna manera han incidido –con desigual alcance–, en retomar la «cuestión local» bajo el referente que ha venido a cristalizar en el denominado *Pacto local*. Cronológicamente podemos citar los factores siguientes:

■ En primer lugar, la necesidad de precisar el alcance de la «autonomía local» reconocida (art. 137 CE) y garantizada constitucionalmente (art. 140 CE), sobre todo con relación a la definida para las comunidades autónomas. Una precisión construida –a la postre– por la jurisprudencia constitucional en virtud de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, bien sobre la legislación estatal, bien sobre la legislación autonómica, de manera ininterrumpida desde 1981.

La posición doctrinal del Tribunal Constitucional respecto a la autonomía local –en cuanto «garantía institucional»– quedará fijada básicamente en las sentencias siguientes: en la STC 4/1981, de 2 de febrero²; STC 32/1981, de 28 julio, sobre la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, sobre transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalidad de Cataluña; y, en la STC 27/1987, de 27 de febrero, sobre la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Generalidad valenciana, por la que se delegan determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales para la Comunidad Autónoma valenciana; y, en la STC 214/1989, de 21

¹ Sobre el debate constituyente del articulado correspondiente a la Administración local, véase a Martín-Retortillo (1982) y Carballeira (1994: 37-75).

² La STC 4/1981 es sobre un recurso de inconstitucionalidad promovido por 56 senadores contra diversos artículos de la *normalización local* del franquismo (1955), y su reforma en el *tardefranquismo* (1975), y de la Ley de bases de la Sanidad Nacional (1944) y la Ley de montes (1957).

de diciembre, en relación con determinados artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. De las cuatro sentencias citadas dos son trascendentes de cara a las diputaciones provinciales cuya delimitación competencial, e incluso, su existencia ha tenido desde el primer momento estas manifestaciones de conflicto en algunas comunidades autónomas pluriprovinciales, pero que tampoco cabe duda que también se proyectan sobre la autonomía municipal³.

Por tanto, la autonomía local, según la doctrina jurisprudencial, se puede sintetizar de la manera siguiente: supone que el Gobierno y la Administración local deben ser autónomos para la gestión de sus respectivos intereses (STC 4/1981); es un atributo conferido a favor de una entidad –el municipio o la provincia–, interpretada como la expresión institucional de una colectividad local (STC 32/1981), aunque no está configurada constitucionalmente como un derecho fundamental (STC 27/1987); impone, a su vez, a las comunidades autónomas unos límites en su fiscalización sobre la actuación de los poderes municipales (STC 11/1999)⁴, puesto que las entidades locales no están en una «posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica respecto de la Administración estatal o autonómica» (STC 4/1981).

■ En segundo lugar, la ratificación de la Carta europea de la autonomía local (CEAL) propiciada por el Consejo de Europa, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 e incorporada a nuestro ordenamiento jurídico por Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988, introduce unas previsiones que, en gran medida, estaban recogidas ya en el instrumento básico de *normalización local*: la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL). Aunque los antecedentes de la CEAL se remontan a la *Carta de Versalles* asumida por la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa en 1957 (Ortega, 1993) su redacción final coincide con el período de elaboración de la citada norma básica estatal. Por lo tanto, como tratado vinculante significa que los principios políticos básicos establecidos acerca de los poderes locales tienen que incorporarse al ordenamiento español, máxime cuando la doctrina de la «garantía institucional» de la autonomía local –anteriormente citada–, se concibe en términos abstractos de difícil concreción (Rodríguez Álvarez, 1999b: 226).

³ Sobre la autonomía local entre la diferente bibliografía citamos, entre otros, a: Carro Fernández-Valmayor (1998), Fanlo (1990); García Morillo (1998); Parejo (1981); Sánchez Morón (1990), y, por último, CEMCI (1992), Cuadernos de Documentación e Información, núm. 59, «Autonomía municipal», Granada (selección de artículos).

⁴ STC 11/1999, de 11 de febrero sobre tres artículos de la Ley 3/1987 del Principado de Asturias.

En este sentido, las cuestiones relativas al concepto de autonomía local, al ejercicio de la democracia local, el alcance de la autonomía local (las competencias y su gestión, incluido el principio de «subsidiariedad»)⁵, la adecuación de las estructuras administrativas internas, el control administrativo de las entidades locales, los recursos financieros suficientes, el derecho de asociación de las entidades locales, o la protección legal de la autonomía local, están recogidas constitucionalmente, incorporadas al conjunto de los instrumentos de normalización local, o precisadas por la citada doctrina jurisprudencial. Sin embargo, los citados principios básicos señalados, si bien están incorporados en términos generales, no así la adecuación precisa de algunos de ellos, como la defensa constitucional de la autonomía local (art. 11 CEAL), que «el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos» (art. 4.3), o que las «competencias encomendadas a las entidades locales deben ser normalmente plenas y completas» (art. 4.4)⁶.

La CEAL va a suponer un referente, por lo demás de obligada recepción, para solventar el déficit de la normalización local, pero también desde el punto de vista político un robustecimiento de la autonomía local ante otros entes territoriales, ya sea la Administración general del Estado, ya sean las comunidades autónomas. Sobre todo porque la agenda

⁵ La idea de proximidad de las entidades regionales y locales a los problemas cotidianos de los ciudadanos constituye un principio programático que, además del señalado de la CEAL, se encuentra también en la Resolución de la Asamblea de las Regiones de Europa de 6 de septiembre de 1990; la Resolución de 3 de diciembre de 1992 adoptada por el Consejo de los Municipios y Regiones de Europa; el Comité de las Regiones de la Unión Europea en diversos dictámenes, como el de 20 de abril de 1995 dictado sobre la revisión del Tratado de Maastricht. El principio fue introducido en el artículo 3 B del Tratado CE por el Tratado de la Unión Europea que, según Font (1995: 110), sirve «para reforzar el principio de descentralización que debe dar contenido a la autonomía local». Señala Dror (1994: 327-328) que «la idea de subsidiariedad, originada en la Compañía de Jesús, se convirtió en un importante principio de gobernación de la Iglesia católica, y ha sido adoptada, si bien con muchos cambios por la Unión Europea. Quiere decir que la autoridad, las tareas y las funciones deben localizarse en el nivel más bajo donde puedan desempeñarse correctamente. Dichas funciones deben ser suplementadas por los esfuerzos de los niveles más altos de la gobernación, con el objetivo de facultar a los más bajos para asumir mayores responsabilidades.» También véase a BAUDIN CULLIÈRE, E., *Principe de subsidiarité et Administration locaux*, París, LGDJ, 1995.

⁶ Véase al respecto la *Declaración Universal de Autonomía Local*, aprobada en el XXVII Congreso Mundial de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), celebrado en Río de Janeiro en septiembre de 1985, y la aprobada en el XXXI Congreso de la IULA celebrado en Toronto, 13 al 17 de junio de 1993. También el proyecto de *Carta mundial del Gobierno local autónomo* de la ONU, en *Papers de Formació Municipal* (Diputació de Barcelona), núm. 49, septiembre de 1998.

política implementada en el ejercicio de las competencias del régimen local por el legislador sectorial correspondiente, no puede obviar el carácter vinculante de la CEAL a partir de 1988. En este sentido sirva de indicador del alcance de la observancia de su vinculación las resoluciones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional desde la fecha de ratificación de la CEAL. En consecuencia, la profundización de los extremos contenidos en la CEAL van a formar parte del espíritu y del contenido de la revitalización de la «cuestión local» bajo el citado referente del *Pacto local*.

■ En tercer lugar, hay que señalar el necesario balance a la que está sometida cualquier institucionalización; es decir, los rendimientos, deficiencias y disfunciones manifiestas, así como la incorporación de nuevos elementos a través de la agenda política. Una reflexión al respecto es la que realiza Parejo (1995) después de diez años de vigencia de la LRBRL, en la que partiendo del contexto en el que se fraguó la ley, destaca algunas de las regulaciones más problemáticas y controvertidas de la misma. En concreto, considera las relativas a la organización y funcionamiento de los entes locales, el sistema de asignación de competencias, el esquema de relaciones interadministrativas, y sobre la actividad económico-financiera de los entes locales. Igualmente, señala Parejo (1995: 17) que no se comprende la razón última jurídica de por qué la Administración local «por el hecho de ser la territorialmente inferior y la de dimensión más pequeña de las del Estado en su conjunto, deba quedar sujeta a un control suplementario (el tutelar) como requisito para asegurar debidamente al ciudadano frente a su actuación.»

Sin embargo, la Asociación Estatal de Entidades Locales, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), ya planteó en su Asamblea general extraordinaria celebrada en A Coruña los días 5 y 6 de noviembre de 1993, la necesidad de «realizar una auténtica 'auditoría' de la LRBRL y de la legislación de las comunidades autónomas para ver si se está garantizando de forma efectiva y en el día a día el principio de autonomía que la Constitución ampara.» Por otro lado, la FEMP reclamaba «una revisión en profundidad de la Ley reguladora de las haciendas locales que no sólo corrija las deficiencias observadas sino que también pueda hacer frente al cumplimiento del principio de suficiencia que consagra el artículo 142 de la Constitución. Hemos asistido a continuas modificaciones de la ley a espaldas de la Administración local, unas veces directamente y otras a través de leyes sectoriales»⁷.

⁷ Asamblea general extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias. A Coruña, 5 y 6 de noviembre de 1993. Resoluciones, Madrid, FEMP, 1994, pág. 17.

Por tanto, a la vez que se impone la necesidad de la evaluación de las instituciones, en este caso, del sistema político local en su conjunto, las *Resoluciones* de la FEMP contenían un marco preciso por el que debía articularse la revisión de los instrumentos jurídico-políticos básicos de normalización local (1985-1988), extendidos a los desarrollados por las comunidades autónomas según las competencias asumidas, incluida la legislación sectorial correspondiente.

■ En cuarto lugar, hay que destacar la posición institucional de la citada Asociación Estatal de Entidades Locales, la FEMP, sobre la que descansa la revitalización de la «cuestión local», acuñando el referente de la necesidad del *Pacto local de Estado*, circunscrito no sólo al ámbito de las competencias estatales, sino extendido al conjunto de las comunidades autónomas. Una tarea a la que eran llamadas las diferentes federaciones de corporaciones locales constituidas en las comunidades autónomas para concretar los *pactos locales autonómicos* correspondientes.

En las *Resoluciones* de la V Asamblea general de la FEMP celebrada en Zaragoza los días 21 a 23 de noviembre de 1991, se señalaba ya la necesidad de «llegar a un verdadero 'pacto de Estado' que permita a cada una de las administraciones jugar su papel»⁸. De nuevo, en la citada Asamblea general extraordinaria de 1993, la FEMP declara la existencia de un «verdadero déficit de dignidad por parte de los poderes locales que ven día a día cómo se les considera meros espectadores sin posibilidad de participar directamente en la toma de decisiones.»⁹ Para la FEMP es necesario un *pacto local de estado* entre las corporaciones locales, las comunidades autónomas y el Gobierno central «que comprometa a todos los grupos políticos con representación en la vida local.» El papel que reivindica la FEMP para el poder local parte de un acuerdo «en base a que la Administración local pueda intervenir de manera efectiva en el cierre del modelo de Estado de las autonomías diseñado por la Constitución y del cual forma parte por derecho propio» El proceso descentralizador debería llevar a una modificación de la participación de las entidades locales en el gasto total de las administraciones públicas, resumida en la reivindicación de la FEMP del 50-25-25: un 50% el Estado, y un 25% respectivamente, las comunidades autónomas y las entidades locales. Sin embargo, la evolución del gasto público en España entre 1979 y 1998 (cuadro 1) pone de manifiesto el proceso de descentralización del gasto de la Admi-

⁸ V Asamblea general de la Federación Española de Municipios y Provincias. Zaragoza, 21 a 23 de noviembre de 1991. *Estatutos y resoluciones*, Madrid, FEMP, 1992, pág. 30.

⁹ Asamblea general extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias. A Coruña, 5 y 6 de noviembre de 1993. *Resoluciones*, Madrid, FEMP, 1994, pág. 17.

nistración general del Estado a las comunidades autónomas, en una progresión hacia el 50-25, pero se mantiene un imperturbable registro inferior al 15% del gasto público por parte de las entidades locales.

CUADRO I. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA (1979-1998)

Años	Administración general del Estado		Comunidades autónomas		Entidades locales		Total gasto público	Total P.I.B.
	% de gasto público	% sobre el P.I.B.	% de gasto público	% sobre el P.I.B.	% de gasto público	% sobre el P.I.B.	%	%
1979	88,0	25,7	0,08	0,03	11,9	3,5	100,0	29,2
1984	78,1	32,4	11,5	4,8	10,4	4,3	100,0	41,4
1985	76,6	33,2	12,6	5,5	10,8	4,7	100,0	43,3
1986	75,2	31,7	13,6	5,7	11,2	4,7	100,0	42,1
1987	73,7	30,5	14,8	6,1	11,6	4,8	100,0	41,4
1988	69,7	28,9	17,8	7,4	12,4	5,2	100,0	41,5
1989	68,5	30,4	18,6	8,2	13,0	5,8	100,0	44,4
1990	67,5	30,0	19,2	8,5	13,3	5,9	100,0	44,3
1991	66,6	29,2	20,4	8,9	13,0	5,7	100,0	43,9
1992	65,8	29,7	21,1	9,5	13,0	5,9	100,0	45,1
1993	66,7	31,1	21,0	9,8	12,3	5,8	100,0	46,7
1994	67,3	33,9	21,1	10,6	11,5	5,8	100,0	50,4
1995	67,1	33,1	21,5	10,6	11,5	5,7	100,0	49,4
1996	65,5	30,9	22,6	10,7	11,9	5,6	100,0	47,2
1997	63,8	29,2	23,9	10,9	12,3	5,6	100,0	45,7
1998	62,7	28,7	24,3	11,1	12,9	5,9	100,0	45,8

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda¹⁰.

Los términos en los que la FEMP fija en 1993 su propuesta inicial de *Pacto local* incorpora el citado espíritu y contenido de la CEAL, realizando las reivindicaciones siguientes: que la Administración local es la «administración común» del Estado de las autonomías; es un único sistema de gestión de los intereses locales cuya estructura ha de ser respetada; que la asignación legislativa de competencias debe hacerse respetando el ámbito propio de responsabilidad en la gestión, de manera que se pueda hablar de una «Política local propia»; la atribución de competencias ha de hacerse al conjunto integrado de municipios y provincias e islas; la asignación de competencias «habrá de hacerse a título de propias o de delegadas»; que «el sistema local de gobierno no ha de entenderse exclusivamente

¹⁰ Agradezco a Santiago Lago Peñas sus comentarios acerca de la evolución del gasto público en España. Las series entre 1987-1998 corresponden a la hipótesis tercera de la obra: *La descentralización del Gasto público en España, 1987-1998*, Madrid, Dirección General de Coordinación de las Haciendas Locales/Ministerio de Economía y Hacienda, 2000.

como ejecutivo, pues en él existe una doble función: deliberante y representativa por una parte y, de responsabilidad ejecutiva por otra»; igualmente, «desde la perspectiva de la descentralización administrativa en la instancia local, es necesario replantearse las exigencias de reserva constitucional de ley.» Por último, junto a estas reivindicaciones básicas se establecía una concreción precisa de las competencias autonómicas susceptibles de residenciarse en las corporaciones locales¹¹.

Sin embargo, la articulación del Estado autonómico deja claro que la potestad a la hora de determinar las competencias a los entes locales reside, fundamentalmente, en las comunidades autónomas. Las competencias susceptibles de atribución a las entidades locales, por su propio interés son, sobre todo competencias de tipo ejecutivo que están atribuidas a las comunidades autónomas constitucionalmente, los estatutos de autonomía y la ampliación derivadas de acuerdos a través de los procedimientos constitucionales de ampliación de competencias¹². Por otro lado, también hay que señalar los problemas de articulación de la organización territorial de cada comunidad autónoma, bien derivadas de circunstancias o peculiaridades específicas, bien por agenda política. En el primer caso podemos citar la relación con las comunidades autónomas respectivas de ámbito provincial o insular: el caso de los territorios históricos del País Vasco; los cabildos insulares de Canarias; y, el de los consejos insulares de Baleares. En cuanto al segundo caso, estarían otras comunidades autónomas pluriprovinciales respecto a las diputaciones provinciales, en la que la agenda política ha dado respuestas de varios tipos, desde el intento de supresión (Cataluña), hasta por la vía de la coordinación abordar la reordenación competencial, según casos, y la potenciación de otro tipo de entes como las comarcas.

¹¹ *Asamblea general extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias. A Coruña, 5 y 6 de noviembre de 1993. Resoluciones*, Madrid, FEMP, 1994.

¹² Por ejemplo, para Lliset Borrell (1985) –citado por Abad (1998)– «la concreción exacta de las competencias de las administraciones locales es el resultado de un proceso tripartito, representado, en primer lugar, por el establecimiento de una serie de materias determinadas sobre las que los entes locales han de ejercer todas las competencias o una buena parte de ellas, con el carácter de servicios mínimos, (según el artículo 26 de la Ley de 2 de abril de 1985); una segunda operación consistente en abordar la lista no exhaustiva de materias sobre las que el legislador de régimen local considere que existe implicado un interés local, (con base en los artículos 25.2 y 3 de la Ley 7/1985); y, por último, acudir a la legislación sectorial dictada por el Estado o las comunidades autónomas que delimitarán el cuadro de las funciones que sobre cada materia podrán ejercitar las diferentes entidades locales» (ABAD LICERAS, J. M., «El principio de la autonomía local en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Ciberrevista. Revista de Derecho Administrativo*, núm. 8, octubre-diciembre, 1998).

En consecuencia, las previsiones de los instrumentos de la *normalización local*, como la de los estatutos de autonomía, de delegar o transferir funciones a las entidades locales, como señalaba Argullol (1991: 3.471), «ha quedado como una simple declaración de intenciones, sin que trascendiera a la realidad institucional.» Porque entre las opciones posibles la preferente ha sido el marco de las relaciones interadministrativas, de acuerdo con los principios de cooperación y coordinación.

De esta manera, el escenario de la negociación del *Pacto local* no deja de ser complejo –por los actores y ámbitos implicados– sobre todo a partir del propio concepto de *Pacto local* que, por ejemplo, Velasco Murias (1999: 210) define como:

«Un compromiso acordado entre las administraciones públicas estatal, autonómica y local y sustentado en un consenso entre instituciones y partidos políticos a fin de determinar el papel de las entidades locales en el Estado autonómico, redefinir su régimen competencial y respetar y fomentar su autonomía a través de la oportuna descentralización de competencias administrativas y de conformidad con el principio de la máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos y bajo la garantía de la suficiencia financiera de los entes locales para el desempeño de las funciones que en definitiva se atribuyan a los mismos.»

Ahora bien, del citado concepto de *Pacto local* se desprende no sólo la consecución de un compromiso puntual –como el abierto a partir de 1996– entre los diferentes actores implicados en torno a una agenda concreta sobre acuerdos competenciales, sino que alude también a un nuevo escenario de relaciones intergubernamentales. Es decir, se conforma como un método de negociación en el que las asociaciones de ámbito estatal o territorial de entidades locales, referencias colectivas del poder local, participan en la toma de decisiones –con el Estado o con las comunidades autónomas– en la distribución de competencias. En este sentido, el *Pacto local* no tendría sólo un carácter histórico concreto, por su dimensión temporal sobre acuerdos de competencias puntuales, sino proyectado en el tiempo como un nuevo instrumento a incorporar en las relaciones intergubernamentales en el marco del proceso de descentralización del Estado. Se trata de una práctica consociativa entre «poderes», con la particularidad de que el poder local muestra una tendencia desde las primeras elecciones locales de 1979 a un predominio de los partidos de ámbito estatal; es decir, de la *nacionalización de la política local*¹³. Una dinámica a tener en cuenta en la formación de la agenda política cir-

¹³ Sobre este proceso de *nacionalización, estatalización, o regionalización* –en su caso–, de la política local véase a Carrillo (1989), Capo (1991), Vanaclocha (1997) y Márquez (1999b).

cunscrita a los contenidos susceptibles de formar parte del referente que supone el *Pacto local*. En definitiva el *Pacto local* es un pacto político sobre la redistribución de competencias, en el marco del bloque constitucional, producto de la relación entre el alcance reivindicativo de los poderes locales y el impulso político correspondiente.

Por último, mencionar el contexto sobre el que se proyecta el *Pacto local*; es decir, el número, tipos y estructura demográfica de las entidades locales existentes en España. En el cuadro 2 se recoge la distribución de las 12.877 entidades territoriales y de los 2.634 entes dependientes que comprenden la descentralización funcional (organismos autónomos y sociedades mercantiles). La realidad es que existe un mapa municipal complejo y desigual, con dos extremos: los pequeños municipios y las grandes ciudades, entre el *inframunicipalismo* y el crecimiento de las ciudades que reivindican un estatuto específico¹⁴. En el primer período de mandato local (1979-1983) existían 8.039 municipios y, en 1999 se ha incrementado hasta 8.101. Durante estos veinte años se han suprimido 13 municipios, pero se han creado 94, de los que 75 son menores de 5.000 habitantes, 13 entre 5.000 y 20.000, y 6 de más de 20.000 habitantes. Una prueba de la existencia de las tensiones localistas, pero también del alcance de la cesión política al respecto por parte de las comunidades autónomas. Igualmente, queda pendiente la racionalización del mapa municipal que no se puede limitar a la formulación de los criterios para la extinción o de la segregación de municipios (como se puede ver en la variada legislación autonómica al respecto), sino también de la articulación de los nuevos entes territoriales supramunicipales creados por algunas comunidades autónomas, como las comarcas¹⁵, además de las existentes mancomunidades, o de los menos extendidos como las áreas metropolitanas¹⁶. Igualmente, tampoco se puede olvidar en esta

¹⁴ El *inframunicipalismo* es una constatación que está en los orígenes del *Ayuntamiento constitucional*, en el que tienen que ver las variaciones de las *ratio* de población para crear municipios en la legislación local del siglo XIX. Por ejemplo, en 1877 de un total de 9.314 municipios, el 93,5% tenían menos de 5.000 habitantes y, sólo 5 (0,05%), más de 100.000 habitantes. En 1994 de los 8.092 municipios existentes, el 86,2% son menores de 5.000 habitantes y comprenden el 16,1% de la población; y, 55 (0,7%), son de más de 100.000 habitantes y comprenden el 42,2% del total de la población. No obstante, la *tendencia segregacionista* sigue latente, como lo demuestra que, entre 1981 y 1993 se han creado 82 nuevos municipios y extinguido 15. Una prueba de la existencia de las tensiones localistas que fuerzan las posibles restricciones de las comunidades autónomas.

¹⁵ Sobre la comarca véase a FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J., *El régimen jurídico de la Comarca en el sistema autonómico español*, Barcelona, Cedecs, 1999.

¹⁶ En la Comunidad valenciana se creó el Área Metropolitana de L'Horta por la Ley 12/1986, de 31 de diciembre, más adelante fue modificada por la Ley 4/1995, de

CUADRO 2. LAS CORPORACIONES LOCALES EN ESPAÑA

Entes territoriales en 1998	Entes dependientes de los territoriales	Presupuestos en 1998		
		Entes territoriales	M. de ptas.	%
38 DIPUTACIONES PROVINCIALES	136 Organismos autónomos administrativos	DIPUTACIONES PROVINCIALES	660.917	11,1
3 DIPUTACIONES FORALES	11 Organismos autónomos comerciales	DIPUTACIONES FORALES	1.121.216	3,1
7 CABILDOS INSULARES	71 Sociedades mercantiles	CABILDO Y CONSEJOS INSULARES	183.038	18,8
3 CABILDOS INSULARES				
8.098 AYUNTAMIENTOS	1563 Organismos autónomos administrativos 38 Organismos autónomos comerciales 731 Sociedades mercantiles	AYUNTAMIENTOS	4.232.196	70,9
3.704 ENTIDADES LOCALES MENORES	2 Organismos autónomos			
902 MANCOMUNIDADES	17 Organismos autónomos administrativos 1 Organismo autónomo comercial 16 Sociedades mercantiles			
49 COMARCAS	31 Organismos autónomos administrativos 8 Sociedades mercantiles	COMARCAS	36.772	0,6
3 ÁREAS METROPOLITANAS	1 Organismo autónomo administrativo 7 Sociedades mercantiles	ÁREAS METROPOLITANAS	29.116	0,5
68 AGRUPACIONES DE MUNICIPIOS	1 Sociedad mercantil			
TOTAL: 12.877 ENTIDADES LOCALES	Total: 2.634 entes dependientes	TOTAL (*)	5.970.806	100,0

(*) Transferencias internas 292.449 millones de ptas.

Fuente: elaboración propia. Datos a partir de LÓPEZ LÓPEZ, M.T. y UTRILLA DE LA HOZ, A., *Lecciones sobre el sector público español*, Madrid, Civitas, 2000, págs. 191-212.

racionalización del mapa municipal, incluida su relación con los entes supramunicipales citados, la posición de las diputaciones provinciales –dentro del actual marco constitucional– en la organización territorial de las comunidades autónomas pluriprovinciales.

Nuestra aproximación al análisis de los gobiernos locales con relación al *Pacto local* está centrada, desde la ciencia política y de la administración, en los aspectos siguientes:

de marzo, pero finalmente fue suprimida por la Ley 8/1999, de 3 de diciembre. En la Comunidad Autónoma de Cataluña se suprimió la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (creada por el Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto) por la Ley 7/1987, de 4 de abril, y se crearon en su lugar dos entidades metropolitanas: la de Servicios Hidráulicos; y, la de Tratamiento de Residuos.

La incorporación a la agenda política de la revitalización de la «cuestión local» en dos escenarios: el del Estado y en el de las comunidades autónomas. En la agenda del Estado el proceso que va desde la formulación del *Pacto local* por la FEMP hasta la negociación y concreción en las *Medidas para el desarrollo local* por el Gobierno de la nación.

El desarrollo y estado actual de la negociación de los *pactos locales autonómicos* con las asociaciones territoriales de entidades locales en el conjunto de las comunidades autónomas.

Las modificaciones legislativas introducidas por las *Medidas para el desarrollo del Gobierno local*, redefinen el modelo institucionalizado en la LRBRL de distribución de competencias entre el alcalde (presidente) y el Pleno, a la vez que acentúan el *presidencialismo* del alcalde y la *parlamentarización* del Gobierno local.

El perfeccionamiento de los instrumentos de control al alcalde: la moción de censura, que mantiene su carácter eminentemente político, relacionada con la estabilidad/inestabilidad; y, la cuestión de confianza, vinculada al presupuesto, que concreta el programa de gobierno, y a otros supuestos relacionados con la gestión político-administrativa.

Por último, realizamos una referencia a los comportamientos de transfuguismo en general y, en particular, su vinculación con la inestabilidad política local: el *Acuerdo sobre el Código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales*.

1. De la normalización local a las *medidas para el desarrollo del gobierno local (1985-1999)*: el *Pacto local* en la «agenda política» del Estado

La *normalización local*, de acuerdo con las previsiones constitucionales, se incluyó en la *agenda* establecida por el primer Gobierno del PSOE, en diciembre de 1982, y se llevó a cabo durante la II (1982-1986) y III legislaturas (1986-1989). Los instrumentos jurídico-políticos normalizadores que se promulgan son los siguientes:

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), en la que se mantienen y reconocen algunas peculiaridades para los territorios históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (disposición adicional 2.^a), Navarra (disposición adicional 3.^a), y los regímenes especiales de Madrid y de Barcelona (disposición adicional 6.^a).

La Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG), de acuerdo con el artículo 81 de la CE y una vez despejada por el Tribunal Constitucional (STC 38/1983, de 16 de mayo) la inter-

pretación de que el régimen electoral local no debía tener rango de ley ordinaria sino que forma parte del «régimen electoral general.» El título III está dedicado a la regulación de las elecciones locales (municipios, diputaciones provinciales de régimen común y cabildos insulares de Canarias).

■ La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales (LHL), que establece un nuevo sistema financiero y presupuestario, según los artículos 133 y 142 de la Constitución y la LRBRL.

Esta tríada normalizadora se complementa con el Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, y el desarrollo reglamentario correspondiente promulgados entre el final de la II legislatura y el comienzo de la III. Con posterioridad, dentro del proceso abierto de normalización, el Estado ha ratificado convenios internacionales en materia de gobierno local: la citada Carta europea de la autonomía local en enero de 1988; y, el Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre ciudades o entidades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, ratificado por Instrumento de 10 de julio de 1990.

Igualmente, se pueden señalar otros instrumentos jurídico-políticos promulgados en el marco de las competencias básicas del Estado referente al personal al servicio de la Administración local, por ejemplo, sobre los funcionarios de habilitación nacional, y sobre policías locales¹⁷. Igualmente, destacar la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero)¹⁸, en la que se equipara el *status* de las administraciones locales con las demás administraciones públicas (Font, 1995: 103); y, la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las administraciones públicas¹⁹.

Completado el proceso de normalización local correspondiente a las competencias básicas del Estado en materias de régimen local, regulación electoral y financiación local, además de los citados instrumentos jurídico-políticos básicos al conjunto de administraciones públicas,

¹⁷ En la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, se encuentra la regulación de las policías locales.

¹⁸ Otros instrumentos a señalar son: la Ley orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de conflictos jurisdiccionales; y, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (modificada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social).

¹⁹ La Ley de contratos de las administraciones públicas de 1995 ha sido modificada por las Leyes 9/1996; 11/1996; 13/1996; 50/1998 y 53/1999.

también hay que señalar la legislación de las comunidades autónomas que, en virtud de sus estatutos de autonomía (1979-1983) o de las reformas posteriores de los mismos, hayan asumido competencias de régimen local, incluida la particularidad de Navarra²⁰. En un primer bloque estarían las CC.AA. que han asumido competencias de desarrollo legislativo y de ejecución sobre régimen local en general²¹; y, en un segundo bloque, aquéllas que han asumido competencias de desarrollo legislativo y de ejecución sobre régimen local sólo en determinadas materias y en aquéllas cuya transferencia autorice la legislación básica sobre régimen local²².

En consecuencia, cualquier redefinición del régimen competencial de los gobiernos locales tiene que partir del carácter bifronte del régimen local señalado por la jurisprudencia constitucional (STC 84/1982, de 23 de diciembre, y 214/1989, de 21 de diciembre). De esta manera tanto la legislación básica del Estado es la que debe determinar las competencias que ella atribuye, o que deban corresponder a las entidades locales en la materia que regulen (art. 2.2 de la LRBRL); e, igualmente, serán los legisladores sectoriales –del Estado y de las CC.AA.– los que determinen las competencias que en su caso han de ejercer los gobiernos locales en las materias comprendidas en el artículo 25 de la LRBRL.

Sin embargo, en el marco constitucional existente son las comunidades autónomas las que tienen el papel principal para determinar las competencias de las entidades locales, puesto que las competencias susceptibles de atribución que pueden afectar a sus intereses son, sobre todo, competencias de tipo ejecutivo que se encuentran atribuidas a las CC.AA. por la Constitución y los estatutos de autonomía. Esta circunstancia determina que gran parte de las demandas contenidas en el Pacto local de la FEMP tenga como escenario las CC.AA. Igualmente, en lo que respecta a las competencias del Estado, el ministro de Administraciones Públicas, Sr. Rajoy Brey, en contestación a una interpelación del Grupo

²⁰ En el artículo 46.1 de la Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, se señalan las competencias sobre Administración local, que remiten a la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841 y en aquéllas cuya transferencia autorice la legislación básica sobre régimen local a las CC.AA. o a las provincias.

²¹ En este primer grupo de competencias en general se encuentran las CC.AA. siguientes: Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad valenciana, Galicia y País Vasco.

²² En el segundo bloque se encuentran las CC.AA. siguientes: Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia, y La Rioja. Aragón se encontraba en este segundo bloque hasta la reforma del Estatuto en la que asumió la competencia exclusiva como las del primer bloque (art. 35.1.2ª de la Ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre).

Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, el 19 de junio de 1996, señalaba que no era partidario de proceder a la modificación de la LRBRL, por las razones siguientes:

«En el presente instante la práctica totalidad de las competencias que ejercen las administraciones públicas están atribuidas a una administración, y en este momento en la Ley reguladora de las bases del régimen local no podemos atribuir a las corporaciones locales competencias que están atribuidas a las comunidades autónomas en sus respectivos estatutos de autonomía por razones jurídicas y por las razones políticas que a Vd. [el diputado Sr. Navas del G.P. IU-IC], a buen seguro no se le escapan. Por eso soy más partidario, porque creo que es la única forma de llevarlo a buen término, de que eso se haga mediante un acuerdo que sirva para delegar y transferir competencias a las corporaciones locales»²³.

Por tanto, la negociación del *Pacto local* parte del esquema general del reparto constitucional de competencias y un desarrollo en múltiples escenarios: el Estado, y cada una de las comunidades autónomas. En ambos casos la «agenda política» está constreñida al sistema competencial establecido, pero con diferencias en cuanto a los actores implicados.

En la «agenda política» del Estado consideramos tres actores en la negociación y el acuerdo político del Pacto local: la FEMP en cuanto es la asociación de entidades locales de ámbito estatal que plantea la reivindicación y su concreción documental; el Gobierno de la nación en cuanto interlocutor y receptor de las demandas para su traducción en los instrumentos jurídico-políticos correspondientes; y, los partidos políticos representados en las Cortes Generales mediante interpelaciones, mociones y, finalmente, en la tramitación parlamentaria de los contenidos del Pacto local susceptibles de aprobación legislativa.

La cronología de la negociación del Pacto local la dividimos en dos etapas: la primera, que transcurre durante los gobiernos del PSOE (IV legislatura, 1989-1993, y V legislatura, 1993-1996), es donde se formula por la FMP la necesidad de un «pacto de estado» (1991) y su concreción en «Pacto Local» (1993), y los primeros intentos de negociación; y, la segunda, coincide con el primer Gobierno del Partido Popular (VI legislatura, 1996-2000), en la que se consigue un acuerdo pero que, dada la naturaleza del mismo como después señalamos, de la propuesta de la FEMP en las *Bases para el Gobierno local* (1996) a su redefinición por el Gobierno en las *Medidas para el desarrollo del Gobierno local* (1998).

El desarrollo del proceso de negociación de acuerdo con las dos etapas señaladas está sintetizado en el cuadro 3, diferenciando la agenda

²³ Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, VI Legislatura, núm. 14, 19 de junio de 1996, pág. 555.

política del Estado y las iniciativas de la FEMP, además de la cronología de la tramitación parlamentaria de las modificaciones legislativas contenidas en las *Medidas* hasta su publicación. Sin embargo, el proceso sigue abierto a partir de la VII legislatura (2000-2004) puesto que, en la agenda política contenida en el Discurso de investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno, José María Aznar, están formulados nuevos compromisos no abordados en la citada negociación pero demandados también por la FEMP.

Por tanto, vamos a reseñar solamente de la cronología de este proceso el alcance de los compromisos expresados por el Gobierno de la nación en los distintos momentos en los que se ha formulado la *agenda política del Estado* entre 1989 y 2000: discursos de investidura, debates del estado de la nación en el Congreso de los Diputados, y debates del estado de las autonomías en el Senado.

1.1 Gobiernos del PSOE: La formulación de la necesidad de un pacto local de estado y los primeros intentos de negociación (IV legislatura, 1989-1993 y V legislatura, 1993-1996)

a) La iniciativa del Gobierno en materia de régimen local en la IV legislatura (1989-1993) se centra en la cooperación y coordinación de la gestión de las competencias asumidas por las diferentes administraciones públicas. Así lo pone de manifiesto Felipe González en la *agenda* que contiene su discurso de investidura, el 4 de diciembre de 1989:

«En la actual situación de España la gestión de cualquier gobierno está determinada por la necesidad de coordinar sus políticas con las comunidades autónomas y con los ayuntamientos o cabildos. El cuadro de reparto de competencias en materias tan importantes como vivienda, sanidad, educación, medio ambiente, consumo, etcétera, exige estrechar la cooperación para aumentar la eficacia a la hora de ejercer las que cada administración pública ostenta de manera compartida o de manera exclusiva. Esto es aún más cierto cuando se trata de asuntos que afectan a las competencias de las comunidades autónomas y, a su vez, son atribuidos a la Comunidad Europea»²⁴.

b) La profundización de la normalización en el marco de las competencias del Estado está formulada en la *agenda* que contiene el Discurso de investidura de Felipe González, el 8 de julio de 1993, para un nuevo mandato correspondiente a la V legislatura (1993-1996):

²⁴ *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Comisión Permanente, IV Legislatura, núm. 2, 4 de diciembre de 1989, pág. 24.*

«La descentralización del Estado no puede olvidar el papel que juegan las corporaciones locales y el que les ha corresponder en esta nueva articulación del país, que se basa esencialmente en el acercamiento de los poderes públicos a los ciudadanos. Por ello (...), me propongo impulsar un debate político que permitan definir en esta legislatura nuevas funciones para las entidades locales. Para ello, el Gobierno preparará un Libro blanco y hará uso de su iniciativa legislativa para la modificación del régimen local básico de las grandes ciudades»²⁵.

c) En noviembre de 1993 en la Asamblea general extraordinaria de la FEMP se proclama la citada necesidad de un *pacto local de estado*, a la vez que se demandan medidas específicas para la particularidad de las grandes ciudades. En la misma asamblea el ministro para las Administraciones Públicas, Jerónimo Saavedra, anuncia la elaboración de una Ley básica de grandes ciudades, de acuerdo con la *agenda del Gobierno*²⁶. Igualmente, a partir de esta fecha se producen una serie de iniciativas –del Gobierno y parlamentarias– encaminadas a lograr objetivo demandado por la FEMP.

d) En marzo de 1994, el Ministerio para las Administraciones Públicas remitió a la FEMP y a los partidos políticos el *Documento marco sobre el pacto local*, un texto que constituye un análisis técnico sobre los contenidos de un futuro *pacto local*, y en el que se concretan una serie de competencias de posible asunción por parte de las entidades locales²⁷.

f) Entre las mociones que se aprueban como resultado del *Debate del estado de la nación* en el Congreso de los Diputados (abril de 1994), está la que insta al Gobierno a llevar a término la negociación del *pacto local* entre la Administración general del Estado, la FEMP y las fuerzas políticas.

g) En el Debate sobre el estado de las autonomías, en el Senado (septiembre de 1994), el presidente del Gobierno recoge las propuestas planteadas por los presidentes de las comunidades autónomas acerca de vincular el debate autonómico con la situación del Gobierno local en España. La moción aprobada por 224 votos a favor, 15 en contra y 6 abstenciones: «insta al Gobierno a promover la consecución de un pacto local por el que se establezca un programa de delegación de competencias a las entidades locales, de reforma de la Ley de haciendas locales, así como el establecimiento de mecanismos que potencien en dichas cor-

²⁵ *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Comisión Permanente, V Legislatura, núm. 2, 8 de julio de 1993, pág. 28.*

²⁶ *Asamblea general extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias. A Coruña, 5 y 6 de noviembre de 1993. Resoluciones, Madrid, FEMP, 1994, pág. 13.*

²⁷ *Bando, núm. 25, marzo-abril, 1994, págs. 20-21.*

poraciones la capacidad de decisión sobre la gestión de sus propios intereses»²⁸.

h) Por último, en el Debate del estado de la nación en el Congreso de los Diputados (febrero de 1995), el presidente del Gobierno, Felipe González, incorpora el compromiso de llevar a cabo el Pacto local. El compromiso se formaliza en un documento común entre el ministro del MAP y la Comisión Ejecutiva de la FEMP que se traslada a los partidos políticos. Sin embargo, no todos los partidos políticos respondieron antes de las elecciones generales de 1996, lo que imposibilitó su aceptación.

Las elecciones locales de mayo de 1995 el PP obtiene en total la mayoría relativa: el 35,2% de los votos, el 37,6% de los concejales; y, el 42,2% de los alcaldes (Márquez, 1999b), que lleva consigo un cambio en la dirección de la FEMP. El alcalde de A Coruña, Francisco Vázquez (PSOE), elegido presidente de la FEMP en 1991, será relevado en 1995 por la alcaldesa de Valencia, Rita Barberá (PP).

1.2 Gobierno del Partido Popular: la consecución del acuerdo, de las Bases para el Pacto local de la FEMP a las Medidas para el desarrollo del Gobierno local del Gobierno (VI legislatura, 1996-2000)

a) Formulación de la agenda, la negociación y el acuerdo.

En el Discurso de investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno, José María Aznar, el 3 de mayo de 1996, la referencia a las entidades locales se enmarca dentro del denominado «modelo de administración única o común» recogido en el programa electoral del PP²⁹, establece en la agenda de Gobierno el siguiente compromiso:

«En cuarto lugar, el pacto local. Robustecer las funciones y perfilar mejor la posición de los entes locales es otra exigencia de este modelo de administración única. A tal fin, el Gobierno (...), convocará a los grupos parlamentarios y a la Federación Española de Municipios y Provincias para proponer un pacto local, inspirado en los principios de subsidiariedad, autonomía para la propia gestión, suficiencia financiera y cooperación y coordinación con las administraciones de ámbito territorial superior»³⁰.

²⁸ Bando, núm. 28, septiembre-octubre, 1994, pág. 13.

²⁹ En el Discurso de investidura el Sr. Aznar dice que con este modelo de Administración única o común pretende, «que los servicios que el ciudadano demanda de los poderes públicos sean prestados por la administración más idónea por su mayor proximidad» (Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, VI Legislatura, núm. 2, 3 de mayo de 1996, pág. 33).

³⁰ Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, VI Legislatura, núm. 2, 3 de mayo de 1996, pág. 33.

En el turno de intervenciones de los portavoces de los grupos parlamentarios en el Discurso de investidura, por ejemplo, del PSOE y de IU-IC, expresan su apoyo al Pacto local. En concreto, el portavoz del G.P. Socialista, Felipe González, manifiesta que «sería desequilibrado que hubiese un desarrollo del título VIII sin darle un nuevo impulso» al citado pacto³¹. También, el portavoz del grupo IU-IC, Julio Anguita, considera su necesidad pero recuerda que en «última instancia» el debate se tiene que realizar en sede parlamentaria, y que fue su grupo quién promovió en la anterior legislatura el «método» sobre el desarrollo del pacto local. No obstante, dentro de su propuesta de «federalización del Estado» plantea «la desaparición de las diputaciones e iniciar con comunidades y ayuntamientos el proceso de comarcalización»³².

El proceso de negociación entre el Gobierno y la FEMP se inicia de manera inmediata al mes siguiente de la toma de posesión del nuevo Gobierno. En el cuadro 3 recogemos el desarrollo pormenorizado del proceso por lo que sólo nos detenemos en los pasos que conducen al acuerdo alcanzado y su tramitación parlamentaria:

1. La FEMP concreta su propuesta de negociación en el documento: «Bases para el Pacto local» (24 de septiembre de 1996), cuyo contenido no sólo afectaría al ámbito competencial del Estado, sino también de las comunidades autónomas.

2. El Ministerio de Administraciones Públicas realiza su propuesta en el documento: *Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno local*, que fue respaldado por el Consejo de Ministros el 30 de junio de 1997, y consensuado con la FEMP el 29 de julio de 1997. A partir de este momento del título del acuerdo desaparece la referencia expresa al Pacto local, como señala Rodríguez Álvarez (1999b: 231), porque el Gobierno es «consciente de que su labor en este ámbito sólo podía ser parcial, dada la distribución de competencias sobre las que se proyectaban las demandas de la FEMP.»

3. El documento definitivo, *Medidas para el desarrollo del Gobierno local*, que previamente fue consensuado en la Comisión Nacional de Administración Local (22 de abril de 1998), es aprobado por el Consejo de Ministros del 17 de julio de 1998, que contiene los acuerdos siguientes:

i) Medidas legislativas. Se remiten a las Cortes seis proyectos de ley de modificación de cinco leyes orgánicas: del Tribunal Constitucional;

³¹ Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, VI Legislatura, núm. 2, 3 de mayo de 1996, pág. 39.

³² Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, VI Legislatura, núm. 2, 3 de mayo de 1996, págs. 52; 54; 62.

del régimen electoral general; reguladora del derecho de reunión; reguladora del derecho a la educación; y, sobre protección de la seguridad ciudadana), y en una ley ordinaria por la que se modifican, a su vez, tres leyes (la reguladora de las bases del régimen local; tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial; y la de aguas³³. Las modificaciones legislativas señaladas pretenden:

▮ El fortalecimiento de la democracia local: perfeccionamiento del instrumento de control político al alcalde, la «moción de censura»; y, la introducción de una nueva institución de control relacionada con la gestión político-administrativa, la «cuestión de confianza».

▮ El fortalecimiento del Gobierno local: atribución al alcalde o presidente de funciones de carácter ejecutivo que estaban atribuidas al Pleno; de las funciones de control político del Pleno y el establecimiento de las *comisiones informativas* de control; y, que la actuación de los miembros de las corporaciones locales sea a través de la constitución de los *grupos políticos municipales*.

▮ De defensa de la autonomía local: introduciendo un procedimiento específico denominado «conflicto en defensa de la autonomía local» ante el Tribunal Constitucional, contra disposiciones del Estado y de las comunidades autónomas con rango de ley que atenten contra la autonomía local constitucionalmente garantizada³⁴.

³³ Las iniciativas legislativas que contienen las *Medidas* una vez terminada la tramitación parlamentaria y publicadas como leyes (BOE, de 22 de abril de 1999) son las siguientes:

▮ Ley orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la L.O. 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

▮ Ley orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la L.O. 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general.

▮ Ley orgánica 9/1999, de 21 de abril, de modificación de la L.O. 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

▮ Ley orgánica 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la L.O. 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación.

▮ Ley orgánica 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la L.O. 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana.

▮ Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y otras medidas para el desarrollo del Gobierno local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas.

³⁴ Una reivindicación que fue puesta de manifiesto en la *Asamblea general extraordinaria de la FEMP, A Coruña, 5 y 6 de noviembre de 1993*; e, igualmente, como es recogida en el artículo 11 de la *Carta europea de la autonomía local*. Sirva como ejemplo del uso por parte de las entidades locales de este derecho, en el marco de la L.O. 7/1999, es la admisión a trámite por el Tribunal Constitucional del primer conflicto en defensa de la autonomía local (3.179/2000), planteado por dieciséis municipios

Medidas de carácter más técnico que político, como las administrativas que citamos a continuación, además, de algunas de las iniciativas legislativas reseñadas.

ii) Acuerdo sobre *Medidas administrativas para el desarrollo del Gobierno local en materias de competencia del Estado*, que no necesitan de una regulación con rango de ley, en materias relacionadas con los siguientes Departamentos: Interior, Sanidad y Consumo, Trabajo y Asuntos Sociales, Medio Ambiente, Justicia, Turismo y Fomento³⁵.

iii) Acuerdo sobre un *código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales* que suscriben el 7 de julio de 1998 el ministro de Administraciones Públicas y los representantes de trece formaciones políticas³⁶.

4. En la agenda política del Gobierno también se contemplan otras demandas formuladas por la FEMP pero que no forman parte del documento de *Medidas* que contienen los acuerdos producto de la negociación que se concretan en una serie de modificaciones legislativas entre 1997 y 1999:

Competencias y actuaciones municipales en materia de tráfico y seguridad vial: Ley 5/1997, de 24 de marzo, que reforma el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial aprobada por el Real decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

Presencia municipal en los consejos de administración como órganos de gobierno de las autoridades portuarias: Ley 62/1997, de 26 de diciembre, que modifica la Ley 27/1992, de 24 de noviembre de puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Modificación de los criterios para la participación en la recaudación de los tributos del Estado en el quinquenio 1999-2003, y reforma de la Ley de haciendas locales: Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

Modificaciones en el procedimiento administrativo, reintroduciendo el recurso de reposición –con carácter potestativo–; supresión de la prohibición de la delegación de la potestad sancionadora del órgano

de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en relación con el artículo 17 de la Ley 12/1999, de 23 de diciembre, del Parlamento de las Illes Balears, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas (B.O.E. 12 de octubre de 2000).

³⁵ *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno local*, Madrid, MAP/ FEMP/ INAP, 1999, págs. 188-191.

³⁶ Los partidos que firman el *Acuerdo* son: PP, PSOE, IU, CDC, UDC, PNV, CC, IC, BNG, ERC, EA, UV, y PAR.

titular de la misma en otro distinto; y, la atribución al Pleno de las corporaciones locales la declaración de lesividad de los actos anulables de las entidades locales que integran la Administración local: Ley 4/1999, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

CUADRO 3. CRONOLOGÍA DE LAS NEGOCIACIONES SOBRE EL PACTO LOCAL: LA FORMULACIÓN DE LA NECESIDAD DE UN PACTO LOCAL DE ESTADO Y LOS PRIMEROS INTENTOS DE NEGOCIACIÓN

(IV legislatura. 1989-1993 y V legislatura. 1993-1996; Gobierno del PSOE)

Cronología	«Agenda política» del Estado	Cronología	Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ^(*)
8-VI-1993	¶ En el Debate de investidura el candidato a la Presidencia, Felipe González, se propone «impulsar un debate político que permitan definir en esta legislatura nuevas funciones para las entidades locales.»	21-23-XI 1991	¶ En la V Asamblea general de la FEMP celebrada en Zaragoza se plantea la necesidad de un «pacto de estado.»
		5-6-XI 1993	¶ La Asamblea general extraordinaria celebrada en A Coruña sienta las bases programáticas de la necesidad de un «pacto local de estado.»
III-1994	¶ El MAP remite a la FEMP y a los partidos políticos el «Documento marco sobre el Pacto Local»		
20-IV-1994	¶ En el Debate del estado de la nación en el Congreso de los Diputados entre las mociones que se aprueban, esta insta al Gobierno a llevar a término la negociación del Pacto local.		
26-V-1994	¶ Reunión entre el ministro del MAP y la FEMP sobre el Pacto local.		
26-29-IX 1994	¶ En el Debate del estado de las autonomías en el Senado se aprueba una moción que insta al Gobierno a promover la consecución de un pacto local.		
8-9-II-1995	¶ En el Debate del estado de la nación en el Congreso de los Diputados, el presidente del Gobierno, Felipe González, incorpora el compromiso de llevar a cabo el Pacto local. ¶ El compromiso se formaliza en un documento común entre el ministro del MAP y la Comisión Ejecutiva de la FEMP que se traslada a los partidos políticos. Sin embargo, no todos los partidos políticos respondieron antes de las elecciones generales de 1996, lo que imposibilitó su aceptación.		
		XI-1995	¶ En la VI Asamblea general de la FEMP celebrada en Madrid se retoma la propuesta de Pacto local.
		18-XII-1995	¶ Se crea en la FEMP una comisión para el Pacto local.

(*) La Asociación de ámbito estatal de Entidades Locales: la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), se constituyó el 13-14 de junio de 1981, aunque su antecedente está en la Federación Española de Municipios (FEM) constituida el 23 de junio de 1980. Con fecha de 28 de marzo de 2000 la FEMP agrupaba a 6.791 municipios (83,3% del total), que supone el 93,1% de la población, aunque no están integradas las capitales de Bilbao y Tarragona, así como la Diputación de Girona y las tres forales del País Vasco.

Fuente: elaboración propia. Datos a partir de Márquez (1995, 1997b) y de MAP-FEMP-INAP (1999).

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN). CRONOLOGÍA DE LAS NEGOCIACIONES SOBRE EL PACTO LOCAL: LA CONSECUCCIÓN DEL ACUERDO (DE LAS «BASES PARA EL PACTO LOCAL» DE LA FEMP A LAS «MEDIDAS PARA EL DESARROLLO DEL GOBIERNO LOCAL» DEL GOBIERNO)

(VI legislatura, 1996-2000: Gobierno del PP)

Cronología «Agenda política» del Estado	Cronología Reuniones MAP-FEMP	Cronología Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ¹
<p>3-V-1996 ■ En el Debate de investidura el candidato a la Presidencia, José María Aznar, señala que la consecución del Pacto local es uno de sus cinco objetivos de legislatura.</p>		
<p>19-V-1996 ■ El ministro del MAP en respuesta a una interpelación (presentada por el G.P. IU-IC en el Congreso de los Diputados sobre el Pacto Local, anuncia que va a mantener una reunión con la FEMP, pero también señala que no es partidario de momento de la Ley de haciendas locales.</p>		
	<p>21-V-1996 ■ El ministro del MAP y la presidenta de la FEMP cierran el compromiso de iniciar el proceso de negociaciones para lograr el Pacto local.</p> <p>29-X-1996 ■ El ministro del MAP asiste a una reunión de la Comisión Ejecutiva de la FEMP en la que reitera el compromiso del Gobierno de lograr el Pacto local.</p>	
<p>19-XI-1996 ■ El ministro del MAP anuncia en el Senado la creación de un grupo de trabajo MAP-FEMP para estudiar el desarrollo del Pacto local.</p>		
		<p>24-IX-1996 ■ La Comisión Ejecutiva de la FEMP aprueba el documento: «Bases para el Pacto local».</p>
	<p>21-XI-1996 ■ Se constituye el Grupo de trabajo MAP-FEMP.</p>	
<p>20-II-1997 ■ El MAP entrega a la FEMP un documento en el que se analizan las demandas de la FEMP.</p>		
<p>14-IV-1997 ■ Reunión entre los componentes del Grupo de trabajo del MAP y representantes de otros ministerios con competencias en las materias del Pacto local.</p>		
<p>30-V-1997 ■ El ministro del MAP presenta ante el Consejo de Ministros las «Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno local» (Remisión a la FEMP y a los partidos con representación parlamentaria el citado documento).</p>		
	<p>16-VI-1997 ■ Reunión MAP-FEMP.</p> <p>24-VI-1997 ■ Reunión MAP-FEMP.</p> <p>29-VII-1997 ■ Reunión MAP-FEMP en la que se llega a un documento de consenso.</p>	

Fuente: elaboración propia. Datos a partir de Márquez (1995, 1997b) y de MAP-FEMP-INAP (1999).

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN). CRONOLOGÍA DE LAS NEGOCIACIONES SOBRE EL PACTO LOCAL: LA CONSECUCCIÓN DEL ACUERDO (DE LAS «BASES PARA EL PACTO LOCAL» DE LA FEMP A LAS «MEDIDAS PARA EL DESARROLLO DEL GOBIERNO LOCAL» DEL GOBIERNO)

(VI legislatura, 1996-2000: Gobierno del PP)

Cronología	«Agenda política» del Estado	Cronología	Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)
IX-1997	▮ A partir de septiembre de 1997 el MAP mantiene contactos con representantes de los partidos políticos sobre el contenido del documento consensuado.		
II-1998	▮ A partir de febrero de 1998 se aceleran las negociaciones con los partidos políticos.		
14-16-IV-1996	▮ El ministro del MAP mantiene encuentros con los partidos políticos sobre el documento consensuado con la FEMP.		
16-IV-1998	▮ El ministro del MAP comparece en la Comisión de Autonomías del Senado para explicar la situación del Pacto local.		
22-IV-1998	▮ La Comisión Nacional de Administración Local aprueba el documento consensuado entre el Gobierno y la FEMP: «Acuerdo para el desarrollo del Gobierno local».	22-IV-1998	▮ La Comisión Ejecutiva de la FEMP aprueba el documento consensuado.
28-IV a 4-V 1998	▮ Nuevas reuniones MAP y representantes de los partidos políticos: CC, PAR, PNV, PSOE.		
6-V-1998	▮ En la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios se llevan a primera lectura las distintas reformas legislativas que contiene el documento de las «Medidas para el desarrollo del Gobierno local».		
8-11-V-1998	▮ El MAP remite los anteproyectos definitivos de reformas legislativas a los distintos partidos políticos, FEMP, y a los consejeros de presidencia de las CC.AA.		
7-VII-1998	▮ Se firma por 13 partidos políticos y el MAP el acuerdo sobre un «código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales».		
15-VII-1998	▮ La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios aprueba la remisión al Consejo de Ministros de las medidas legislativas.		
17-VII-1998	▮ El Consejo de Ministros aprueba las «Medidas para el desarrollo del Gobierno local», que las remite a las Cortes; y, también las Medidas administrativas para el desarrollo del Gobierno local en materias de competencia del Estado.		

Tramitación parlamentaria de los seis proyectos de ley que contienen las «Medidas para el desarrollo del Gobierno local».

Cronología	Congreso de los Diputados	Cronología	Senado
31-VIII-1998	▮ Publicación en el <i>Boletín Oficial de las Cortes Generales</i> , Congreso de los Diputados, el texto de los proyectos de ley.	30-XII-1998	▮ El Congreso de los Diputados remite al Senado los seis proyectos de ley aprobados el 17 de diciembre de 1998.
9-XII-1998	▮ La Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas aprueba el dictamen de los proyectos de ley.	8-III-1998	▮ La Comisión General de las Comunidades Autónomas acuerdan aceptar como dictamen los textos de los proyectos de ley aprobados por el Congreso de los Diputados.
17-XII-1998	▮ El Pleno del Congreso de los Diputados aprueba los proyectos de ley.	25-III-1998	▮ El Pleno del Senado aprueba los proyectos de ley.

Publicación en el Boletín Oficial del Estado núm. 96, de 22 de abril de 1999, los seis proyectos de ley aprobados por las Cortes Generales

Fuente: elaboración propia. Datos a partir de MAP-FEMP-INAP (1999) y *Boletín Oficial de las Cortes Generales*.

b) La tramitación parlamentaria de las «Medidas para el desarrollo del Gobierno local»: el consenso de los partidos políticos.

La voluntad de llegar a un acuerdo político para la consecución del Pacto local es manifestada de manera reiterada mediante mociones o interpelaciones en sede parlamentaria por los distintos grupos parlamentarios desde la V legislatura. Sin embargo, en la tramitación parlamentaria de los seis proyectos de ley, tanto en el Congreso de los Diputados (31 de agosto a 17 de diciembre de 1998), como en el Senado (30 de diciembre de 1998 a 25 de marzo de 1999), se pondrán de manifiesto las diferentes posiciones políticas sobre el alcance del acuerdo finalmente alcanzado –del Pacto local a las «Medidas»– en cada uno de los proyectos por parte de los grupos parlamentarios en las enmiendas, votos particulares, e intervenciones correspondientes en comisión y en el Pleno.

En líneas generales, las discrepancias mantenidas en el Congreso de los Diputados –que no prosperaron–, se mantuvieron en el Senado, aunque en esta Cámara al final la votación de los proyectos de ley será sobre el dictamen de los textos aprobados por el Congreso de los Diputados. En los cuadros 4 y 5 se recogen los resultados de las votaciones a la totalidad en el Congreso y en el Senado, referidos al total de miembros de las respectivas Cámaras, independientemente del número de parlamentarios presentes. Igualmente se calcula un *índice ponderado de consenso*, sobre todo dada la minoría del Grupo Parlamentario que sostiene al Gobierno, que expresa que cuando más supere la unidad el resultado de la votación, mayor es la capacidad de sumar votos de la oposición en torno al partido mayoritario. En caso contrario, si el resultado es igual a uno indicaría que el partido gobernante sólo recibiría los apoyos de su propio grupo, o si fuera inferior a la unidad expresaría las discrepancias (fugas de votos) en el interior del mismo (Capo, 1994).

Los resultados de las votaciones a la totalidad de los proyectos de ley presentan, en conjunto, dos cuestiones: en primer lugar, la diferencia de parlamentarios presentes en el Pleno respectivo, un 91,4% de promedio en el Congreso, y un 68,9% en el Senado; y, en segundo lugar, el índice ponderado de consenso es superior en el Congreso que en el Senado, sobre todo por las diferencias que mantienen al menos tres partidos de la oposición (PSOE, IU y BNG). El PNV y CiU, a pesar de las diferencias puntuales que objetan en determinados proyectos, apoyan el texto del Gobierno al igual que Coalición Canaria.

En el cuadro 6 recogemos la orientación del voto a la totalidad de los partidos citados en el Congreso de los Diputados, además de la del PSOE en el Senado. Este partido mantiene el voto a favor en el Congreso a cinco de los seis proyectos (excepto el de modificación de la LODE), mientras que en el Senado sólo a tres. En ambas Cámaras el PSOE mantiene el voto en contra al Proyecto de la LODE, pero se abstiene en los de la LOREG y

de la LRBRL en el Senado. Un comportamiento derivado de que no son aceptadas las enmiendas defendidas al respecto. En este sentido también hay que señalar que los representantes del PSOE también se abstuvieron en Comisión Nacional de Administración Local (22 de abril de 1998) cuando el Gobierno y la FEMP consensuaron el documento que dio lugar a las *Medidas para el desarrollo del Gobierno local*, porque «consideró insuficientes las medidas propuestas para atender las exigencias de los gobiernos locales españoles» (Rodríguez Álvarez, 1999b: 231).

En cuanto al Grupo Parlamentario de IU su posición en el Congreso de los Diputados también es discrepante en tres proyectos (modificación de la LOREG, Protección Ciudadana, y LRBRL), presentó una enmienda a la totalidad de devolución sólo al Proyecto de ley orgánica de modificación de la L.O. de protección ciudadana. Por último, el BNG presentó a cada uno de los proyectos de ley una enmienda a la totalidad de devolución, aunque también enmiendas parciales a los distintos proyectos, y sólo votó a favor las modificaciones de la LOREG y del derecho de reunión³⁷.

CUADRO 4. VOTACIONES A LA TOTALIDAD DE LOS PROYECTOS DE LEY QUE FORMAN PARTE DE LAS «MEDIDAS PARA EL DESARROLLO DEL GOBIERNO LOCAL» EN EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (17 de diciembre de 1998)

Proyectos de ley aprobados en el marco de las «Medidas para el desarrollo del Gobierno local»	Diputados presentes	Votos a favor		Votos en contra		Abstenciones		Índice ponderado de consenso
		n.º	%	n.º	%	n.º	%	
■ Proyecto de ley de modificación de la L.O. del Tribunal Constitucional	319	317	90,6	2	0,6	-	-	2,23
■ Proyecto de ley de modificación de la LOREG	320	307	87,7	1	0,3	12	3,4	2,15
■ Proyecto de ley de modificación de la L.O. del derecho de reunión	321	321	91,7	-	-	-	-	2,24
■ Proyecto de ley de modificación de la LODE	320	186	53,1	132	37,7	2	0,6	1,30
■ Proyecto de ley de modificación de la L.O. sobre protección de la seguridad ciudadana	321	305	87,1	12	3,4	4	1,1	2,13
■ Proyecto de ley de modificación de la LRBRL	320	305	87,1	3	0,9	12	3,4	2,14

*) El total de escaños del Congreso de los Diputados son 350. (**) El Grupo Parlamentario Popular dispone del 44,6 % del total de escaños de la Cámara. (***) El índice ponderado de consenso expresa que cuando más supere la unidad el resultado de la votación mayor es la capacidad de sumar votos de la oposición en torno al partido mayoritario. Si, por el contrario, el resultado es igual a uno, el partido gobernante sólo recibiría sus propios votos (Capo 1994: 96-97).

Fuente: elaboración propia.

³⁷ Las enmiendas a la totalidad de devolución presentadas por el BNG a cada uno de los seis proyectos de ley presentados estaban encabezados por la misma justificación, además de señalar aspectos concretos en cada caso: «Los textos presentados por el Gobierno de reforma de diversas leyes que afectan a la organización, competencias y funcionamiento de los entes locales, integrantes del denominado «Pacto local», van en el sentido, todos ellos, de aumentar las facultades de los órganos unipersonales (alcaldes y presidentes de las diputaciones) en detrimento de las de los órganos locales colegiados y representativos. Ello supone, justamente, un modelo de gobierno

CUADRO 5. VOTACIONES A LA TOTALIDAD DE LOS PROYECTOS DE LEY QUE FORMAN PARTE DE LAS «MEDIDAS PARA EL DESARROLLO DEL GOBIERNO LOCAL» EN EL PLENO DEL SENADO
(25 de marzo de 1998)

Proyectos de ley aprobados en el marco de las «Medidas para el desarrollo del Gobierno local»	Senadores presentes	Votos a favor		Votos en contra		Abstenciones		Índice ponderado de consenso
		n.º	%	n.º	%	n.º	%	
▮ Proyecto de ley de modificación de la L.O. del Tribunal Constitucional	177	175	67,8	1	0,4	1	0,4	1,89
▮ Proyecto de ley de modificación de la LOREG	181	108	41,9	2	0,8	71	27,5	1,09
▮ Proyecto de ley de modificación de la L.O. del derecho de reunión	168	167	64,7	1	0,4	-	-	1,90
▮ Proyecto de ley de modificación de la LODE (1)	165	164	63,6	1	0,4	-	-	1,90
▮ Proyecto de ley de modificación de la LODE (2)	165	99	38,4	64	24,8	2	0,8	1,15
▮ Proyecto de ley de modificación de la L.O. sobre protección de la seguridad ciudadana	173	171	66,3	2	0,8	-	-	1,89
▮ Proyecto de ley de modificación de la LRBRL	170	103	39,9	1	0,4	66	25,6	1,16

(*) El total de escaños del Senado en la fecha de aprobación de las citadas leyes asciende a 250. (**) El Grupo Parlamentario Popular dispone del 52,3 % del total de escaños de la Cámara. (1) Votación del artículo primero del Proyecto de ley de la LODE. (2) Votación al resto del dictamen del Proyecto de ley de la LODE. (***) El índice ponderado de consenso expresa que cuanto más supere la unidad el resultado de la votación mayor es la capacidad de sumar votos de la oposición en torno al partido mayoritario. Si, por el contrario, el resultado es igual a uno, el partido gobernante sólo recibiría sus propios votos (Cayo 1994: 96-97).

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 6. VOTACIONES DEL PSOE, IU Y BNG A LA TOTALIDAD DE LOS PROYECTOS DE LEY QUE FORMAN PARTE DE LAS «MEDIDAS PARA EL DESARROLLO DEL GOBIERNO LOCAL» EN EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (17 DE DICIEMBRE DE 1998) Y EN EL PLENO DEL SENADO
(25 de marzo de 1999)

Proyectos de ley aprobados en el marco de las «Medidas para el desarrollo del Gobierno local»	PSOE		IU	BNG
	Congreso de los Diputados	Senado	Congreso de los Diputados	Congreso de los Diputados
▮ Proyecto de ley de modificación de la L.O. del Tribunal Constitucional	Voto a favor	Voto a favor	Voto a favor	Voto en contra
▮ Proyecto de ley de modificación de la LOREG	Voto a favor	Voto a favor	Voto a favor	Voto a favor
▮ Proyecto de ley de modificación de la L.O. del derecho de reunión	Voto a favor	Voto a favor	Voto a favor	Voto a favor
▮ Proyecto de ley de modificación de la LODE	Voto en contra	Voto en contra	Voto a favor	Abstención
▮ Proyecto de ley de modificación de la L.O. sobre protección de la seguridad ciudadana	Voto a favor	Voto a favor	Voto en contra	Abstención
▮ Proyecto de ley de modificación de la LRBRL	Voto a favor	Abstención	Abstención	Voto en contra

(*) Los tres partidos citados ostentan en el Congreso de los Diputados el 46,8 % de los escaños.

Fuente: elaboración propia.

local situado en las antípodas de aquél que el BNG defiende; es decir, de un gobierno local representativo, transparente y participativo. De un modelo de democracia local digno de tal nombre» (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, VI legislatura, serie A: 14 de octubre de 1998, núm. 133-6 proyectos de ley, pág. 13, corresponde la cita a la enmienda a la totalidad presentada al Proyecto de modificación de la L.O. del Tribunal Constitucional).

c) El balance del acuerdo de las *Medidas para el desarrollo del Gobierno local* y de otras actuaciones realizadas en materia local.

Con la publicación de los seis proyectos de ley aprobados (BOE, de 22 de abril de 1999) se cierra una etapa de negociaciones y acuerdos que si bien se iniciaron con un referente de *Pacto local de Estado* al final, pese a la constricción de las competencias del Estado, el balance de las «*Medidas*» con relación a las demandas de la FEMP es el siguiente.³⁸

▮ De las 92 medidas que solicitaba la FEMP como contenido del *Pacto local*: 60 correspondían al ámbito competencial de las comunidades autónomas; y, 32 al del Estado.

▮ De las 32 medidas que correspondían al Estado ya se habían llevado a la práctica cinco de ellas (como antes señalábamos), otras 24 se incluyen en las *Medidas* aprobadas, y solamente se han excluido tres peticiones³⁹.

En resumen, los objetivos fijados en la agenda política del Gobierno en la VI legislatura de alcanzar el *Pacto local* culminan antes de las elecciones locales de 1999, circunscritas al ámbito competencial del Estado, según el balance señalado, y reconducido al conjunto de medidas legislativas y administrativas citadas. Sin embargo, las demandas de las entidades locales respecto a la suficiencia financiera quedaron fuera de la negociación, aunque comprometida en la agenda contenida en el Discurso de investidura de la legislatura. Una posición que ya fue fijada por el ministro de Administraciones Públicas, Sr. Rajoy Brey, en la contestación a una interpelación del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, el 19 de junio de 1996, sobre cuando el Gobierno iba a comenzar la negociación del Pacto Local dijo:

«Yo, en representación del Gobierno, no soy partidario de modificar, al menos de momento, la actual Ley de haciendas locales. Creo que no conseguiríamos nada positivo. Es decir, la Ley de haciendas locales establece

³⁸ El Sr. López-Medel Bascones, en nombre del Grupo Parlamentario Popular, realizaba el balance que citamos en el debate a la totalidad de los proyectos de ley en el Congreso de los Diputados (*Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, VI Legislatura, núm. 205, 17 de diciembre de 1998, pág. 11.122). También se encuentra este balance en: *El Pacto local. Medidas para el desarrollo del Gobierno local*, Madrid, MAP / FEMP / INAP, 1999, págs. 22-23.

³⁹ Las tres medidas excluidas que se señalan son: dotar de carácter de autoridad a los agentes de la ORA por no ser jurídicamente posible al no tener la condición de funcionarios; exigir el previo pago del impuesto de vehículos de tracción mecánica para circular; y, la supresión de la obligación de los ayuntamientos en el mantenimiento de centros escolares (*El Pacto Local, Medidas para el desarrollo del Gobierno local*, Madrid, MAP / FEMP / INAP, 1999, pág. 22).

de una forma bastante razonable –hay cosas que sin duda se pueden mejorar– cómo se financian las corporaciones locales, y en este momento hay un acuerdo, al que ha llegado el anterior Gobierno, para cinco años, con la Federación Española de Municipios y Provincias sobre la participación de las corporaciones locales en los ingresos del Estado. Creo que es un acuerdo razonable, como casi todas las regulaciones y los acuerdos, susceptible de ser mejorado, pero yo no soy partidario en este momento de establecer una modificación. Sí que soy partidario de establecer un procedimiento de delegación de competencias que en algún caso puede llevar aparejada la transferencia de la financiación correspondiente por parte de la Administración que la haga»⁴⁰.

No obstante, a pesar de esta posición al comienzo de la legislatura de no entrar en el fondo de la financiación local, las iniciativas que lleva a cabo el Gobierno se sitúan en la misma línea que el anterior⁴¹, según expresa el ministro en su intervención, como es una modificación de la participación de las corporaciones locales en los ingresos del Estado para el quinquenio 1999-2003 mediante la citada Ley 50/1998.

d) Otras modificaciones de la LRBRL al margen de las «*Medidas para el desarrollo del Gobierno local*».

La VI legislatura no termina sin que se produzcan otras modificaciones de la LRBRL, al margen de las *Medidas*. En primer lugar, la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, que modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las administraciones públicas, introduce en la disposición adicional novena unas «Normas específicas de régimen local», que afecta al artículo 88.3 (cuantía de la contratación directa) de la LRBRL. En segundo lugar, la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, la «ley de acompañamiento» a la de los presupuestos generales del Estado, que modifica los artículos 21 (atribuciones del alcalde), 33 (atribuciones del Pleno de la diputación), 34 (atribuciones del presidente de la diputación), y 101 (vacantes de funcionarios) de la LRBRL⁴².

⁴⁰ *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, VI Legislatura, núm. 14, 19 de junio de 1996, pág. 555.

⁴¹ El Gobierno socialista también llegó a un acuerdo con la FEMP modificación de la participación de las corporaciones locales en los ingresos del Estado para el quinquenio 1994-1998, contenida en la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

⁴² La primera «Ley de acompañamiento» de los presupuestos generales del Estado es del año 1993. Desde entonces el contenido de estas leyes, tanto por el Gobierno del PSOE como del PP, no ha parado de crecer. Por ejemplo, en 1993 el número de artículos era de 69, en 1997 subió a 227 y, en 1998, descendió a 185. En un informe

1.3 Gobierno del Partido Popular: la formación de una «nueva agenda política» o las demandas aplazadas en materia local (VII legislatura, 2000-2004)

Las elecciones de 12 de marzo de 2000 dan una nueva mayoría al Partido Popular, en este caso absoluta. En la *agenda política* que contiene el Discurso de investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno, José María Aznar, el 25 de abril de 2000, se encuentran formuladas diferentes referencias a las entidades locales una vez que se cumplieron objetivos fijados en la anterior legislatura como fue el inicial Pacto local reconducido a las *Medidas para el desarrollo del Gobierno local*. La agenda contiene nuevas iniciativas y compromisos a demandas aplazadas, que las ordenamos de la manera siguiente:

En primer lugar, un acuerdo para modificar –de nuevo– la LOREG y en especial en lo relativo a las elecciones locales:

«Queremos llegar a acuerdos satisfactorios en torno a tres cuestiones, para las que un amplio consenso en el Legislativo resulta imprescindible: la regulación electoral, en particular las normas de ámbito local, buscando fórmulas que permitan mejorar la gobernabilidad, la estabilidad política y la participación de los ciudadanos»⁴³.

En segundo lugar, sí aparece expresamente el compromiso de la reforma de la financiación local, máxime cuando uno de los temas relevantes de campaña del programa electoral del Partido Popular estuvo vinculado a la propuesta de suprimir el impuesto de actividades económicas (IAE):

«La financiación de las haciendas locales también espera su reforma, que deseo que cuente con un acuerdo tan amplio como el que suscitó en la pasada legislatura. Son innegables los problemas causados por un sistema de financiación local que aún conserva elementos ciertamente arcaicos. La eliminación del impuesto de actividades económicas para el 90 por ciento de las pequeñas empresas y autónomos debe formar parte de un proceso de revisión global de la financiación municipal. Los ayuntamientos deben contar con recursos suficientes, sin por ello distorsionar el dinamismo económico. En este mismo sentido, debemos evitar que la financiación municipal incremente el coste del suelo. La dificultad que hoy tienen los es-

de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda se reconoce que la Ley de acompañamiento plantea «serios problemas de constitucionalidad», porque la «inclusión injustificada de algunas materias» puede afectar al «principio de seguridad jurídica, constituir una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo (...) y entrañar un fraude de ley constitucional» (*El País*, 8 de julio de 1999, pág. 20).

⁴³ *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, VII Legislatura, núm. 2, 25 de abril de 2000, pág. 23.*

pañoles para acceder a una vivienda por causa de su precio no es irremediable. Los motivos por los que el suelo y la vivienda son caros pueden ser abordados con el concurso de todas las administraciones. Una reforma de las haciendas locales como la que quiero plantear tiene que incluir, en consecuencia, medidas apropiadas para que la oferta de suelo aumente y para que la legislación urbanística facilite este proceso. Se iniciarán conversaciones con la Federación Española de Municipios y Provincias para establecer un esquema alternativo y moderno de financiación. Un informe realizado por una comisión de expertos servirá de base para lograr un nuevo texto de la Ley de haciendas locales que se presentará al Parlamento durante la presente legislatura»⁴⁴.

En tercer lugar, la *agenda* del nuevo Gobierno incorpora el impulso a que en las comunidades autónomas se puedan alcanzar los *pactos locales autonómicos*, aunque corresponda a las mismas fijar sus respectivas agendas:

«Durante los últimos 20 años también la vida local se ha revitalizado. Su papel en la prestación de servicios será cada vez más importante para atender nuevas necesidades y mejorar nuestros espacios de convivencia. Conforme a nuestro compromiso electoral, nos proponemos fortalecer el papel de los municipios. Es necesario, pues, avanzar hacia un proceso descentralizador, que ha de establecerse desde las comunidades autónomas hacia los entes locales. Ello nos obliga a potenciar la autonomía local y dotar a los municipios de mayores capacidades de gestión. Con tal finalidad, el Gobierno impulsará los pactos locales autonómicos que consoliden el proceso de descentralización. Buscaremos, con tal objeto, los más amplios acuerdos con los partidos con representación parlamentaria»⁴⁵.

Esta voluntad política de extender el *Pacto local* a las comunidades autónomas la había expresado el Sr. López-Medel Bascones, en nombre del Grupo Parlamentario Popular, en el debate a la totalidad de los seis proyectos de ley de las «*Medidas*» en el Congreso de los Diputados (17 de diciembre de 1998), al señalar que: «somos partidarios de potenciar desde las comunidades autónomas la descentralización de competencias, y lo vamos a hacer en las comunidades que gobernamos; nos gustaría que lo hicieran los demás, pero corresponde a otro ámbito muy diferente al Gobierno central y desde luego, el Gobierno de la nación tiene que ser respetuoso con las comunidades autónomas»⁴⁶.

⁴⁴ Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, VII Legislatura, núm. 2, 25 de abril de 2000, pág. 26.

⁴⁵ Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, VII Legislatura, núm. 2, 25 de abril de 2000, pág. 25.

⁴⁶ Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, VI Legislatura, núm. 205, 17 de diciembre de 1998, pág. 11.122.

Al comienzo de la VII legislatura, el Gobierno, en diferentes comparecencias parlamentarias, ha manifestado que «para llevar a cabo los pactos autonómicos locales es necesario alcanzar un gran acuerdo entre todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria y con representación en las corporaciones locales y, aunque el protagonismo en esta actuación, obviamente, a las comunidades autónomas –y a las corporaciones locales pero, fundamentalmente, a las comunidades autónomas–, el Ministerio de Administraciones Públicas está obligado a impulsar ese pacto nacional para hacer posible la descentralización de competencias que hoy corresponden al ámbito autonómico.»⁴⁷

2. Los pactos locales autonómicos ¿hacia una descentralización de las comunidades autónomas?

La citada Asamblea general extraordinaria de la FEMP celebrada en A Coruña, 5 y 6 de noviembre de 1993, impulsó de manera decisiva el horizonte del *Pacto local* con unas propuestas de negociación que serían reelaboradas más adelante (*Bases para el Pacto Local*, 1996). Sin embargo, la FEMP ya señalaba en 1993 que las materias que iba a negociar con el Gobierno de la nación objeto de su competencia podrían «servir de marco de referencia para las que las diferentes federaciones de corporaciones locales deban afrontar con sus respectivas comunidades autónomas»⁴⁸. El balance del proceso de negociación de las reivindicaciones de

⁴⁷ Intervención del ministro de Administraciones Públicas, Sr. Posada Moreno, en la Comisión de Interior y Régimen de las Administraciones Públicas (*Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, VII Legislatura, núm. 23, 29 de mayo de 2000, pág. 5). Una posición similar mantuvo el citado ministro de Administraciones Públicas en la contestación a una pregunta de una senadora del G.P. Popular en el Senado (*Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado*, Sesión del Pleno, VII Legislatura, núm. 9, 14 de junio de 2000, pág. 246-247).

Igualmente, en una entrevista al secretario de estado de Organización Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas, Gabriel Elorriaga, manifestó que «el Gobierno no puede indicar a las comunidades autónomas cómo deben diseñar su modelo de descentralización. Lo que estamos tratando de hacer, con una responsabilidad que sí nos corresponde, es que ese proceso de descentralización, que tiene una base de acuerdo bastante amplia entre los partidos, se realice sobre unas pautas básicas comunes. Y para ello estamos llamando a los partidos políticos en el marco nacional con el fin de alcanzar un acuerdo que fije el marco en el que luego se desarrollen los pactos de cada comunidad autónoma; pero, en última instancia, es responsabilidad de los gobiernos y los parlamentos autonómicos dar contenido a cada Pacto local» (*Carta local*, revista de la FEMP, núm. 120, noviembre, 2000, pág. 7).

⁴⁸ *Asamblea general extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias. A Coruña, 5 y 6 de noviembre de 1993. Resoluciones*, Madrid, FEMP, 1994., pág. 17.

la FEMP contenidas en las citadas *Bases para el Pacto Local* (1996), deja sentado, como antes señalábamos, que del conjunto de las noventa demandas cuantificadas, sesenta correspondían al ámbito competencial de las comunidades autónomas. El acuerdo consensuado con el Gobierno de la nación en las *Medidas para el desarrollo del Gobierno local* (1998) no deja de ser la contribución del Estado a la consecución del *Pacto Local* pero no es o no agota el *Pacto local*. En este sentido, considerábamos anteriormente que las competencias susceptibles de atribución a las entidades locales son, sobre todo, competencias de tipo ejecutivo que están atribuidas constitucionalmente a las comunidades autónomas, recogidas en los respectivos estatutos de autonomía y en las normas de ampliación de competencias según los procedimientos constitucionales establecidos, derivadas de los acuerdos alcanzados al efecto.

Este punto de partida supone que la negociación en las CC.AA. de los *pactos locales autonómicos* presenta una diferencia objetiva –en función de las competencias asumidas–, y unas singularidades de acuerdo con la articulación de la organización territorial de cada comunidad autónoma y la dinámica política consiguiente:

■ En primer lugar, la voluntad política contenida en la agenda o programa de gobierno; y, por otro, las características del sistema de partidos existente en cada asamblea legislativa por el alcance que puedan tener los acuerdos políticos en relación con sus programas respectivos.

El compromiso de alcanzar el Pacto local no aparece incluido –de manera generalizada– en la agenda política contenida en los discursos de investidura de los candidatos a la Presidencia de los gobiernos autonómicos. Sin embargo, desde las elecciones autonómicas que se suceden desde 1995 sí aparecen en las citadas agendas, e incluso, en los debates sobre el estado de la comunidad autónoma.

■ En segundo lugar, la existencia de asociaciones de entidades locales, las federaciones de municipios y provincias –en su caso–, constituidas en cada comunidad autónoma⁴⁹. Unas asociaciones cuya composición política de sus órganos ejecutivos va a depender de los resultados de las elecciones locales en la comunidad autónoma respectiva, y si en el programa de gestión que fijen durante el período de mandato correspondiente incluyen la reivindicación del *Pacto local autonómico*.

La constitución de estas asociaciones abarca un período que transcurre entre 1981 –que coincide con la de la FEMP– y 1995 en que se completa la existencia de estas asociaciones en cada una de las comunidades

⁴⁹ En el artículo 10 de la Carta europea de la autonomía local se señala el derecho de asociación de las entidades locales.

autónomas (cuadro 7). Por ejemplo, en el debate de investidura a la Presidencia del Principado de Asturias, en julio de 1995, se puso de manifiesto que para abordar el Pacto local en la Comunidad era necesario que se constituyera previamente una asociación de entidades locales que no existía para establecer el procedimiento de negociación⁵⁰.

En tercer lugar, el alcance del desarrollo legislativo de las competencias asumidas en materia de régimen local según los respectivos estatutos –incluidas sus modificaciones–, en el marco de la legislación básica del Estado. Igualmente, si está institucionalizado algún órgano –comisiones o consejos– en las comunidades autónomas con funciones deliberantes y consultivas en el que puedan participar las entidades locales sobre aquellas políticas que les afecten, de manera similar al órgano de colaboración entre la Administración general del Estado y la Administración local, la Comisión Nacional de Administración Local (artículo 117 de la LRBRL)⁵¹. Esta participación suele canalizarse a través de la representación de las asociaciones o federaciones de entidades locales existentes con mayor implantación en la respectiva comunidad autónoma. La institucionalización de estos órganos está contenida en algunas comunidades autónomas en la legislación de régimen local o, en su caso, mediante

⁵⁰ En el debate del discurso de investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno del Principado de Asturias, tanto el candidato, Sr. Marqués (PP), como los portavoces de los grupos Parlamentario Socialista, Sr. Treviñ, y de Izquierda Unida, Sr. Llamazares, pusieron de manifiesto que Asturias era la única Comunidad Autónoma que todavía no había puesto en marcha su federación de municipios (*Diario de Sesiones de la Junta General del Principado de Asturias*, núm. 2. Número de sesión: 2. Pleno, sesión extraordinaria. Legislatura: Cuarta, 6 de julio de 1995).

⁵¹ En el artículo 4 de la Carta europea de la autonomía local se señala que las colectividades locales deben ser consultadas sobre aquellas materias que les afecten. Una de las modificaciones introducidas en el marco de las *Medidas*, la Ley 10/1999, de 21 de abril, de la LRBRL, es precisamente la de ampliar las materias objeto de consulta atribuidas a la Comisión Nacional de Administración Local.

Igualmente, podemos citar la constitución de una comisión permanente no legislativa de las entidades locales en el Senado, en virtud de la modificación del artículo 49.2 del Reglamento del Senado, aprobado por el Pleno el 11 de octubre de 2000 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, VII Legislatura, Serie IIIA: 17 de octubre de 2000, Núm. 5(1) Proyectos de Ley del Senado, pág. 11-12). En el debate de su aprobación se puso de manifiesto que era una reivindicación ya planteada en 1993. Al comienzo de la VII legislatura el senador, el Sr. Barranco (G.P. Socialista) en la sesión del 29 de mayo de 2000 planteó la necesidad de la creación de una *comisión de ayuntamientos* en el Senado. El G.P. Popular en el Senado presenta el 12 de junio de 2000 una propuesta de reforma del Reglamento del Senado (modificación del artículo 49.2), en la que incluye una comisión permanente no legislativa de las entidades locales. La modificación sería aprobada –después de lograr el consenso entre los GG.PP. que finalmente la apoyarían– por 185 votos a favor (PP, PSOE y Entesa Catalana de Progrés), y 19 en contra (CiU, PN, Coalición Canaria y Grupo Mixto).

**CUADRO 7. ASOCIACIONES DE ENTIDADES LOCALES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(1981-1995)**

Asociaciones de entidades locales (*)	Fecha de constitución
Asociación Catalana de Municipios y Comarcas	3-X-1981
Federación de Municipios de Cataluña	XI-1981
Asociación de Municipios Vascos-EUDEL	8-V-1982
Federación Valenciana de Municipios y Provincias	24-VII-1982
Federación Navarra de Municipios y Concejos	X-1982
Federación de Municipios de la Región de Murcia	X-1984
Federación Andaluza de Municipios y Provincias	16-III-1985
Federación Canaria de Municipios	21-III-1985
Federación de Municipios de Madrid	29-VI-1985
Federación Riojana de Municipios	28-III-1988
Federación Aragonesa de Municipios y Provincias	18-19-VI-1988
Federación Gallega de Municipios y Provincias (**)	X-1988 (VI-1996)
Federación de Entidades Locales de las Islas Baleares	17-VI-1989
Federación de Municipios y Provincias de Extremadura	27-IX-1989
Federación de Municipios de Cantabria	9-XII-1992
Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha	IV-1994
Federación Asturiana de Concejos	15-XII-1995
Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León	15-XII-1995

(*) La Asociación de ámbito estatal de Entidades Locales: la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), se constituyó el 13-14 de junio de 1981, aunque su antecedente está en la Federación Española de Municipios (FEM) constituida el 23 de junio de 1980. (**) En 1996 se fusionan en una misma asociación la *Federación Galega de Municipios e Provincias* (X-1988), la *Federación de Concellos de Galicia* (X-1988), y la *Federación de Concellos Rurais* (1995).

Fuente: elaboración propia.

una norma específica (cuadro 8)⁵². Unos órganos concebidos también como marco de las relaciones intergubernamentales y que, en algunos casos, se insertan las negociaciones en torno a los contenidos de cada *Pacto local autonómico*.

Aunque no es el momento de abordar el contexto normativo donde se enmarca el escenario de la negociación del Pacto local en cada comu-

⁵² En la citada *Asamblea general extraordinaria de la FEMP*, A Coruña, 5 y 6 de noviembre de 1993, se hacía mención a que en aquellas comunidades autónomas en las que todavía no se había creado una comisión autonómica de régimen local, «se constituirán éstas en base al derecho de las entidades locales a participar en los procesos de planificación y en la toma de decisiones que aborden los demás niveles de la Administración en los temas que les afecten directamente».

CUADRO 8. ÓRGANOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA CONSULTIVA SOBRE RÉGIMEN LOCAL DE CARACTERÍSTICAS SIMILARES A LA COMISIÓN NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

Comunidades autónomas	Órgano	Normativa
ANDALUCÍA	Consejo Andaluz de Municipios	Ley 3/1988, de 3 de mayo (*)
ARAGÓN	Consejo Local de Aragón	Decreto 31/1995, de 7 de marzo Ley 7/1999, de 9 de abril (art. 167) Decreto 137/1999, de 19 de octubre
ASTURIAS	Comisión Asturiana de Administración Local	Ley 1/2000, de 20 de junio
CASTILLA Y LEÓN	Consejo de Municipios, Comarcas y otras Entidades Locales	Ley 1/1998, de 4 de junio (art. 98)**)
CASTILLA-LA MANCHA	Consejo Regional de Municipios	Ley 3/1991, de 14 de marzo (art. 75)
CATALUÑA	Comisión de Gobierno Local de Cataluña	Ley 8/1987, de 15 de abril (art. 175) Decreto 118/1988, de 5 de mayo
GALICIA	Comisión Gallega de Administración Local	Ley 5/1997, de 22 de julio (art. 188) Decreto 280/1998, de 24 de septiembre
NAVARRA	Comisión Foral de Régimen Local	Ley 6/1990, de 2 de julio (art. 69)
PAÍS VASCO	Consejo Municipal de Euskadi	Decreto 326/1994, de 24 de julio
C. VALENCIANA	Consejo Valenciano de Administración Local	Decreto 99/1986, de 3 de julio

(*) Consejo Andaluz de Provincias (Decreto 242/1988, de 21 de junio).

(**) En la misma Ley 1/1998 se crea el Consejo de Provincias de la Comunidad de Castilla y León (art. 95).

Fuente: elaboración propia.

nidad autónoma, al menos señalar las diferencias estatutarias de partida respecto a las competencias asumidas en materia de régimen local y su desarrollo (cuadro 9):

■ En primer lugar están las CC.AA. que asumieron competencias de desarrollo legislativo y de ejecución sobre régimen local en general: Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco.

■ En segundo lugar están las CC.AA. que asumieron competencias de desarrollo legislativo y de ejecución sobre régimen local sólo en determinadas materias y en aquéllas cuya transferencia autorice la legislación básica sobre régimen local. Sin embargo, a partir de los Acuerdos Autonómicos de 1992 (LO 9/1992) se inició el proceso de reforma de los estatutos para la ampliación de competencias, incluidas las referidas al régimen local: Aragón (LO 5/1996) Asturias (LO 1/1999), Baleares (LO 3/1999), Cantabria (LO 11/1998), Castilla y León (LO 4/1999), Castilla-La Mancha (LO 3/1997), Extremadura (LO 12/1999), Madrid (LO 5/1998), Murcia (LO 1/1998), y La Rioja (LO 2/1999).

■ En tercer lugar está el caso particular de la Comunidad Autónoma de Navarra, en la que también se contemplan las facultades y competen-

CUADRO 9. LA LEGISLACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL MARCO DE SUS COMPETENCIAS EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL

Comunidades autónomas	Organización territorial/ Administración local/Régimen local/Entidades locales	Comarcalización	Relaciones interadministrativas
ANDALUCÍA	¶ Ley 3/1983, de 1 de junio, de organización territorial de la Comunidad Autónoma	¶ Ley 8/1986, de 5 de diciembre, de delimitación comarcal	¶ Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las diputaciones
ARAGÓN	¶ Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local	¶ Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización	¶ Ley 8/1985, de 20 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las diputaciones (derogada por la Ley 7/1999)
ASTURIAS		¶ Ley 3/1986, de 15 de mayo, procedimiento de creación de comarcas	
BALEARES			¶ Ley 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares, que deroga la Ley 5/1989, de 13 de abril, del mismo nombre(*)
CANARIAS	¶ Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas (modificada por la Ley 14/1990, de 26 de julio)		¶ Ley 8/1993, de 1 de diciembre, de competencias de los consejos insulares en materia de régimen local.
CANTABRIA	¶ Ley 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las entidades locales menores	¶ Ley 8/1999, de 28 de abril, de comarcas	
CASTILLA Y LEÓN	¶ Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local	¶ Ley 1/1991, de 14 de marzo, de creación y regulación de la comarca de El Bierzo	¶ Ley 6/1986, de 6 de junio, reguladora de las relaciones de la Comunidad Autónoma y las entidades locales (derogada por la Ley 1/1998)
CASTILLA-LA MANCHA	¶ Ley 3/1991, de 14 marzo de 1991, de entidades locales (modificada por la Ley 3/1998, de 4 de junio)		¶ Ley 2/1991, de 14 de marzo, de coordinación de las diputaciones provinciales
CATALUÑA	¶ Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local ¶ Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta municipal de Barcelona	¶ Ley 6/1987, de 4 de abril, de organización comarcal ¶ Ley 22/1987, de 16 de diciembre, de división, organización comarcal, y elección de los consejos comarcales	¶ Ley 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales
EXTREMADURA			¶ Ley 5/1990, de 30 de noviembre, de relaciones interadministrativas entre las diputaciones provinciales y la Comunidad Autónoma
GALICIA	¶ Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local	¶ Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal(**)	¶ Ley 8/1989, de 15 de junio, de delimitación y coordinación de las competencias de las diputaciones (derogada por la Ley 5/1997).
LA RIOJA	¶ Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de régimen local		
MURCIA	¶ Ley 6/1988, de 25 de agosto, de régimen local		¶ Ley 7/1983, de 7 de octubre, sobre descentralización territorial y colaboración de la Comunidad Autónoma y los entes locales.
NAVARRA	¶ Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración local		

CUADRO 9 (CONTINUACIÓN). LA LEGISLACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL MARCO DE SUS COMPETENCIAS EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL

Comunidades autónomas	Organización territorial/ Administración local/Régimen local/Entidades locales	Comarcalización	Relaciones interadministrativas
PAÍS VASCO			<ul style="list-style-type: none"> ■ Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos. ■ Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral
EXTREMADURA			<ul style="list-style-type: none"> ■ Ley 5/1990, de 30 de noviembre, de relaciones interadministrativas entre las diputaciones provinciales y la Comunidad Autónoma
C. VALENCIANA			<ul style="list-style-type: none"> ■ Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales

(*) La Ley 8/2000 ha sido recurrida por el presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional (Recurso de inconstitucionalidad 6433/2000). (**) La Ley 7/1996 se enmarca dentro de los artículos 27.24 y 30.I.1 del Estatuto de autonomía de Galicia sobre la promoción y el desarrollo comunitario; y, el fomento y planificación de la actividad económica.

Fuente: elaboración propia.

cias de la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841 y el Real decreto-ley paccionado de 5 de noviembre de 1925.

Igualmente, también hay que señalar en cada bloque, de manera indistinta, la legislación de las comunidades autónomas que han tenido por objeto la regulación de nuevos entes locales como las comarcas, o aquéllas que han regulado las relaciones interadministrativas entre las comunidades autónomas y las entidades locales de su territorio, como las diputaciones provinciales, cabildos insulares de Canarias, consejos insulares de Baleares, y los territorios históricos del País Vasco.

Por tanto, las previsiones de descentralización del sistema administrativo autonómico en favor de las entidades locales, en definitiva, la encomienda de nuevas competencias, puede realizarse mediante distintos instrumentos: de carácter legal; de carácter reglamentario; e incluso, de índole convencional, entre la comunidad autónoma y las entidades locales. Sin embargo, en la negociación de los *pactos locales autonómicos* está presente una cuestión de debate centrada en el alcance de la transferencia de competencias: por un lado, de la titularidad, mediante ley; y, por otro, de la delegación de su ejercicio.

La primera posibilidad resulta –al menos políticamente– más «resistente» por parte de las comunidades autónomas a ceder la titularidad de competencias a favor de las entidades locales, máxime cuando existe

toda una estrategia reivindicativa de incremento de las contenidas inicialmente en los estatutos de autonomía⁵³. En este sentido, recordaba Castells (1991: 27), que «es notorio, desde el primer momento, la voluntad de las comunidades autónomas de afianzamiento propio, potenciado su interno conjunto institucional y extendiendo sus competencias hasta el límite de la garantía institucional de las entidades locales.»

Respecto a la segunda posibilidad, la delegación, permite establecer mecanismos de control sobre la actuación de las entidades locales, a diferencia de la primera, lo que supone una menor autonomía de éstas en el ejercicio de sus competencias. Ahora bien, la legislación autonómica contempla los procedimientos de la transferencia o delegación de competencias, y el alcance de las características y tamaño de población de los municipios objeto de las mismas, inclusive las que hacen referencias a entidades comarcales y provinciales. Sin embargo, otra cuestión ha sido la materialización de esas atribuciones de competencias posibles, y es aquí donde se instala la dinámica política de negociación de los *pactos locales autonómicos*, al margen de acciones puntuales que se hayan desarrollado con anterioridad o al margen de este referente. Un referente que marcaría la voluntad política descentralizadora de las CC.AA. en los entes locales de su territorio que, a su vez, tendría que ser consecuente con el contexto municipal de la misma.

En los cuadros 10 y 11 recogemos el estado de la negociación (hasta mayo de 2000) de los citados pactos entre los gobiernos autonómicos y las asociaciones o federaciones de entidades locales, según las competencias sobre régimen local inicialmente atribuidas en los respectivos estatutos. La información recogida contiene tanto la producción documental de las reivindicaciones efectuadas por las asociaciones y federaciones de entidades locales, las propuestas de los gobiernos autonómicos, los acuerdos entre gobiernos-federaciones de entidades locales (materias concretas), órganos constituidos como marco de la negociación, y desarrollos, en su caso, de la agenda de negociación de cada *Pacto local autonómico*⁵⁴.

⁵³ También hay que recordar la posibilidad de establecer una administración autonómica indirecta mediante la asignación de competencias a las diputaciones provinciales; es decir, la gestión ordinaria por estas de los servicios periféricos de las CC.AA. Estas figuras previstas en los estatutos de autonomía (excepto en los del País Vasco y Cataluña) y en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico. Véase a este respecto los *Acuerdos autonómicos* de 1981. Por el contrario, la reacción fueron las leyes de coordinación entre las CC.AA. y las diputaciones provinciales, cabildos insulares de Canarias, consejos insulares de Baleares, y territorios históricos del País Vasco.

⁵⁴ Las fuentes documentales utilizadas proceden directamente de las asociaciones y federaciones de entidades locales, y de los gobiernos autonómicos correspondientes.

CUADRO 10. LA NEGOCIACIÓN DE LOS PACTOS LOCALES AUTONÓMICOS ENTRE LOS GOBIERNOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS ASOCIACIONES TERRITORIALES DE ENTIDADES LOCALES
(CC.AA. que tienen atribuidas competencias de desarrollo legislativo y de ejecución sobre régimen local en general)

Comunidades autónomas	Estado de la negociación de los pactos locales autonómicos
PAÍS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> ■ Institucionalización del Consejo Municipal de Euskadi (Decreto 326/1994, de 28 de julio), como órgano de encuentro de la Administración municipal con el resto de las administraciones públicas vascas, y con funciones deliberantes y consultivas sobre los anteproyectos de leyes de la Comunidad Autónoma y de normas forales de sus territorios históricos, entre otras. ■ Decreto 94/1997, de 29 de abril, de comisiones de coordinación de ámbito local. ■ No hay documentos sobre el Pacto local autonómico.
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> ■ Documento de la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas (ACMC): «Propuesta de Acuerdo local para Cataluña» (diciembre de 1997).
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> ■ El Grupo Popular de la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP) elabora el documento: «Primeiro borrador do Pacto local» (diciembre de 1997). ■ Constitución de la Comisión Gallega de Cooperación Local prevista en el art. 188 de la Ley 5/1997, de 22 de julio de Administración local de Galicia (mayo de 1998). ■ La Xunta de Galicia entrega a la FEGAMP su documento de bases sobre el Pacto local autonómico (mayo de 1998). ■ En la Comisión Gallega de Cooperación Local la FEGAMP y la Xunta de Galicia aprueban un documento en el que se fija el contenido del Pacto Local autonómico (julio de 1998). ■ Se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Gallega de Cooperación Local (Decreto 280/1998, de 24 de septiembre). ■ Constitución de la primera Comisión Sectorial sobre Asuntos Sociales, de acuerdo con el Reglamento de la Comisión Gallega de Cooperación Local (junio de 1999).
ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> ■ Septiembre de 1996, recopilación de las reivindicaciones en materia de Pacto local adoptadas en la III (1992) y IV (24 y 25 de noviembre de 1995) Asambleas generales de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP). ■ «Documento de trabajo del Pacto local andaluz» (abril de 1997), que integra las propuestas de la FAMP, de la Junta de Andalucía, y también las del documento de la FEMP, «Bases para el Pacto local», de 24 de septiembre de 1996. ■ Constitución de la Mesa del Pacto local andaluz (4 de marzo de 1998). ■ Constitución de ocho Mesas sectoriales para el análisis de los distintos ámbitos de competencias que se verían afectados por el «Pacto local andaluz»: Asuntos Sociales (23 de julio de 1998), Trabajo e Industria (29 de julio de 1998), Obras Públicas y Transportes (31 de julio de 1998), Medio Ambiente (25 de septiembre de 1998), Turismo y Deportes (25 de noviembre de 1998), Educación y Cultura (10 de diciembre de 1998), Presidencia, Gobernación y Cultura (14 de diciembre de 1998), y Salud, Trabajo e Industria (18 de diciembre de 1998). ■ La consejera de Gobernación presenta en el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía las «Propuestas para el desarrollo del Pacto local andaluz» (13 de abril de 1999).
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se inician las negociaciones entre la Federación Canaria de Municipios (FECAM) y el Gobierno de Canarias a partir de 1994, para que la federación sea informada previamente de los proyectos de ley que afecten a los municipios. Un ejemplo de participación en las consultas previas son: la Ley 3/1999, de 4 de febrero del Fondo Canario de Financiación Local, la Ley 9/1999 y la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de ordenación del territorio.

(*) La reforma del Estatuto de autonomía de Aragón (Ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre) introduce la competencia sobre régimen local en general.

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 10 (CONTINUACIÓN). LA NEGOCIACIÓN DE LOS PACTOS LOCALES AUTONÓMICOS ENTRE LOS GOBIERNOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS ASOCIACIONES TERRITORIALES DE ENTIDADES LOCALES (CC.AA. que tienen atribuidas competencias de desarrollo legislativo y de ejecución sobre régimen local en general)

Comunidades autónomas	Estado de la negociación de los pactos locales autonómicos
	<ul style="list-style-type: none"> ■ La Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias convocó el 28 de junio de 1999 un concurso para la contratación de la asistencia técnica consistente en el estudio y análisis de la situación del grado de prestación de los servicios públicos municipales y del ejercicio de sus competencias, así como de la capacidad de los ayuntamientos de Canarias para la asunción de nuevas competencias en el marco del Pacto local (BOC, 9 de julio de 1999). ■ No hay documentos explícitos sobre el Pacto local autonómico.
VALENCIANA	<ul style="list-style-type: none"> ■ En el Debate de política general de 25 de septiembre de 1996 en las Cortes Valencianas, los grupos parlamentarios aprueban la Resolución núm. 94/IV sobre el desarrollo del Pacto local en la Comunidad valenciana. ■ Constitución de la <i>Comisión Paritaria Mixta</i>: Gobierno de la Generalitat Valenciana y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (FVMP), de acuerdo con la citada Resolución parlamentaria, el 17 de febrero de 1997. ■ Entre febrero de 1987 y marzo de 1998 la <i>Comisión Paritaria Gobierno de la Generalitat-FVMP</i> celebran cinco reuniones, elaborando un «Borrador-documento del Pacto local». ■ De acuerdo con la Resolución núm. 99/IV se crea la <i>Comisión de Colaboración de la Generalitat Valenciana y sus Entes Locales</i>. ■ En la VII Asamblea general extraordinaria de la FVMP, de 27 de febrero de 1999, se aprueba el «Documento de Pacto local», adoptado en la citada comisión paritaria. ■ En mayo de 2000 comenzará en el seno de la <i>Comisión Paritaria</i> Gobierno de la Generalitat-FVMP la negociación para desarrollar el «Documento de Pacto local».
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> ■ Resolución de la Asamblea General de la Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC) en la que se plantea la necesidad de un pacto local para Navarra (18 de diciembre de 1999). ■ No hay documentos sobre el Pacto local autonómico.

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 11. LA NEGOCIACIÓN DE LOS PACTOS LOCALES AUTONÓMICOS ENTRE LOS GOBIERNOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS ASOCIACIONES TERRITORIALES DE ENTIDADES LOCALES (CC.AA. que tienen atribuidas competencias de desarrollo legislativo y de ejecución sobre régimen local sólo en determinadas materias)

Comunidades autónomas	Estado de la negociación de los pactos locales autonómicos
ARAGÓN(*)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Documento de la Federación Aragonesa de Municipios y Provincias (FAMP): «El Pacto local de Aragón» (febrero de 1996)
ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> ■ El Consejo de Gobierno remite a la Junta General del Principado un proyecto de ley por el que se regula la organización y funciones de la <i>Comisión Asturiana de Administración Local</i> (25 de noviembre de 1999), con carácter consultivo y asesor sobre los anteproyectos de leyes de la Comunidad Autónoma, entre otras, que afecten al régimen local. ■ Propuesta de calendario del Gobierno del Principado de Asturias remitido a la Federación Asturiana de Concejos (FAC) para llevar a cabo la negociación del Pacto local en el seno de la <i>Comisión Asturiana de Administración Local</i> (abril de 2000). ■ Documento de la FAC: «Borrador de Pacto local», remitido al Gobierno del Principado relacionando las materias susceptibles de negociación (abril de 2000). ■ Ley 1/2000, de 20 de junio, por la que se crea la <i>Comisión Asturiana de Administración Local</i>.

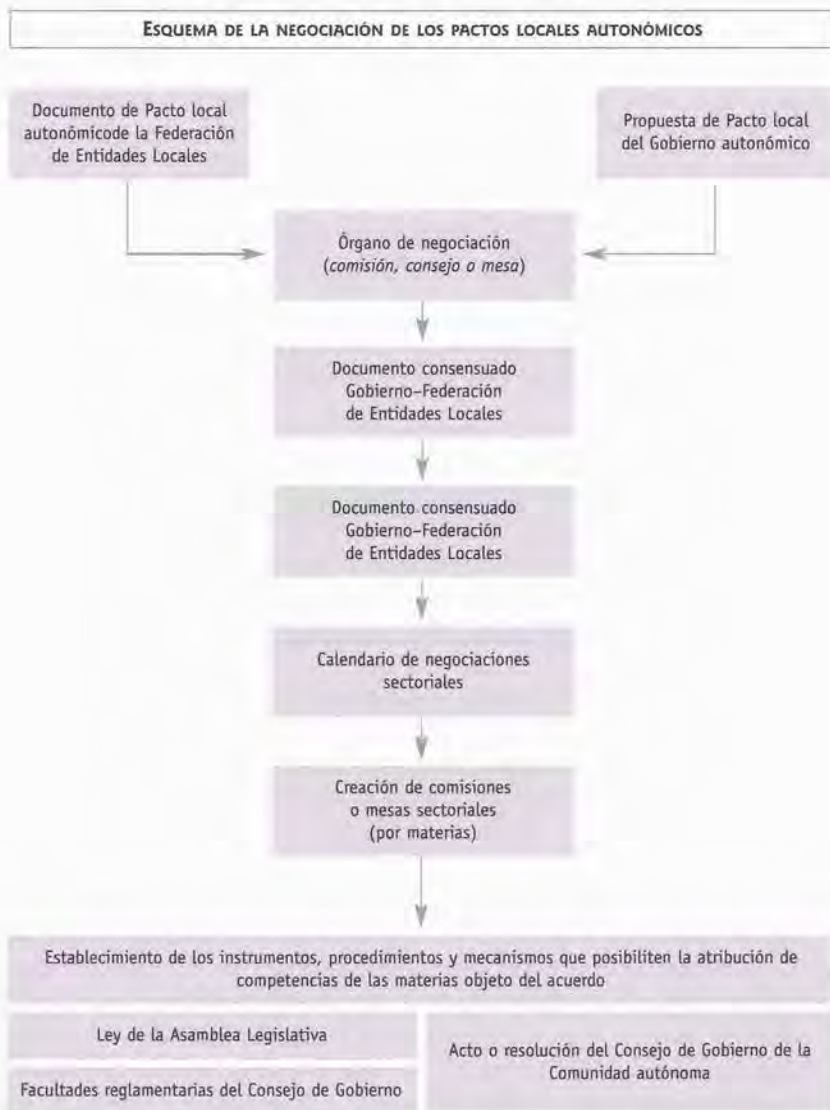
CUADRO II (CONTINUACIÓN). LA NEGOCIACIÓN DE LOS PACTOS LOCALES AUTONÓMICOS ENTRE LOS GOBIERNOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS ASOCIACIONES TERRITORIALES DE ENTIDADES LOCALES (CC.AA. que tienen atribuidas competencias de desarrollo legislativo y de ejecución sobre régimen local sólo en determinadas materias)

Comunidades autónomas	Estado de la negociación de los pactos locales autonómicos
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> ■ No hay documentos sobre el Pacto local autonómico. Expresión de la necesidad de un pacto local en reiteradas asambleas de la Federación de Entidades Locales de las Islas Baleares. ■ Propuesta de calendario del Gobierno del Principado de Asturias remitido a la Federación Asturiana de Concejos (FAC) para llevar a cabo la negociación del Pacto local en el seno de la <i>Comisión Asturiana de Administración Local</i> (abril de 2000). ■ Documento de la FAC: «<i>Borrador de Pacto local</i>», remitido al Gobierno del Principado relacionando las materias susceptibles de negociación (abril de 2000). ■ Ley 1/2000, de 20 de junio, por la que se crea la <i>Comisión Asturiana de Administración Local</i>.
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> ■ Constitución de la Mesa para el desarrollo del Pacto local en Cantabria (3 de marzo de 1999). ■ Documento de la Federación de Municipios de Cantabria: «<i>Bases para el desarrollo del Pacto local en Cantabria</i>» (9 de abril de 1999).
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aportaciones sobre el Pacto Local en Castilla y León en las asambleas generales de la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León (FRMP) de 25 de junio de 1998 (VII) y 18 de diciembre de 1999 (VIII). ■ Constitución en el seno de la Federación de la <i>Comisión Negociadora del Pacto local Autonómico en Castilla y León</i> (4 de abril de 2000).
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> ■ En las jornadas celebradas por la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha, Cuenca, 9-10 de junio de 1997, se conforman unas «<i>Conclusiones sobre el Pacto Local en Castilla-La Mancha</i>».
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> ■ No hay documentos sobre el Pacto local autonómico.
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> ■ Convenio entre la Federación de Municipios de Madrid (FMM) y la Comunidad de Madrid para el estudio sobre el Pacto local de la Comunidad de Madrid (febrero-marzo de 1999). ■ Documento de la FMM: «<i>Borrador de estudio sobre el Pacto local en la Comunidad de Madrid</i>» (octubre-noviembre de 1999). ■ Constitución de la <i>Comisión de Trabajo sobre el Pacto Local en la Comunidad de Madrid</i> (17 de diciembre de 1999).
MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> ■ No hay documentos sobre el Pacto local autonómico.
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> ■ Constitución de la <i>Comisión de Estudio sobre las Transferencias y el Pacto local</i> integrada por representantes de la Administración autonómica, y de la local a través de la Federación Riojana de Municipios (FRM) y la periférica del Estado (12 de julio de 1996). ■ Documento de la FRM: «<i>Bases para el Pacto Local de la Rioja</i>» (1 de octubre de 1998).

Fuente: elaboración propia.

En resumen, a la vista del balance que presentamos del desarrollo de la negociación de los *pactos locales autonómicos*, en las diecisiete CC.AA. es el siguiente: en seis no hay documentos explícitos al respecto (Canarias, Navarra, País Vasco, Baleares, Extremadura y Murcia); en cuatro CC.AA. las asociaciones y federaciones de entidades locales han elaborado documentos de estudio o de propuestas en los que contienen las reivindicaciones sobre materias concretas (Aragón, Cataluña, Castilla y León, y Castilla-La Mancha); y, en siete, no sólo existen documentos

explícitos de las asociaciones o federaciones, sino que también se han iniciado negociaciones creando comisiones o mesas al efecto, consensuado –o en vías– documentos con el Gobierno autonómico (Andalucía, Galicia, Comunidad Valenciana, Asturias, Cantabria, Madrid y La Rioja). En líneas generales se puede establecer un esquema de la negociación de los pactos locales autonómicos partiendo de algunas de las experiencias desarrolladas:



Del esquema citado se desprenden las secuencias siguientes:

■ En primer lugar, las negociaciones Gobierno autonómico-Federación de Entidades Locales parten de documentos respectivos previos en los que se contienen el alcance de las reivindicaciones, por un lado y, por otro, las propuestas gubernamentales.

■ En segundo lugar, el desarrollo de la negociación se institucionaliza en un órgano de composición mixta que puede tener un origen diferente: en un órgano similar al contemplado en la LRBRL (artículo 117), una comisión de Administración local (véase el cuadro 8), creado bien por la legislación de régimen local (caso de Galicia, Ley de Administración local de 1997), bien por una ley específica (caso de Asturias, la *Comisión Asturiana de Administración Local*); de creación parlamentaria (Comunidad Valenciana, *Resolución parlamentaria* de 1996), específico para la negociación (Andalucía, *Mesa del Pacto Local Andaluz*, 4 de marzo de 1998); y, por último, por resolución de la Administración autonómica (La Rioja, Resolución de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, de 16 de julio de 1996).

■ En tercer lugar, fruto de las negociaciones se llega a un acuerdo mutuo sobre las materias que integran la agenda contenido en un documento consensuado entre el Gobierno y la Federación o Asociación de Entidades Locales.

■ En cuarto lugar, según un calendario de negociación sectorial se crean las comisiones, subcomisiones o mesas correspondientes, para perfilar el contenido del acuerdo en la materia correspondiente.

■ En quinto lugar, los acuerdos sobre las atribuciones de competencias a las entidades locales de las materias objeto de la negociación, tendrán que concretarse en los instrumentos y procedimientos correspondientes de distribución de competencias: la transferencia, delegación, encomienda de gestión, o como la previsión contenida en la Ley de Administración local de Aragón (Ley 7/1999, de 9 de abril), que establece la posibilidad de que por leyes sectoriales o por convenios específicos se establezcan procedimientos de gestión integrada de las respectivas competencias. Según el procedimiento definido para cada materia, la formalización del acuerdo político del *Pacto local autonómico*; es decir, la participación de los partidos políticos en sede parlamentaria, se produciría en el caso que se requieran medidas legislativas para el traspaso del ejercicio de funciones de la Comunidad autónoma a las entidades locales acordada entre el Gobierno autonómico y la Federación o Asociación de Entidades Locales. Si, por el contrario, el instrumento es un acto o resolución del Consejo de Gobierno, no obsta a que en sede parlamentaria se explicita el acuerdo o disenso político –en su caso–, a través de los procedimientos de control del ejecutivo y de las diferentes figuras de mociones, proposiciones no de ley o resoluciones.

3. Los cambios introducidos por las *Medidas para el desarrollo del Gobierno local* en el modelo de organización y funcionamiento institucionalizado en la *normalización local*

El acuerdo alcanzado entre el Gobierno y la FEMP contenido en las *Medidas para el desarrollo del Gobierno local* no sólo giran en torno a la satisfacción de las reivindicaciones en materia competencial, sino que también alcanzan, como señalábamos en la introducción, al balance necesario a la que está sometida cualquier institucionalización; es decir, los rendimientos, deficiencias y disfunciones manifiestas de los instrumentos jurídico-políticos de la *normalización local* (en este caso la LRBRL y la LOREG). Una reflexión que ya adelantaba Parejo (1995) diez años después de vigencia de la LRBRL, en la que destacaba algunas de las regulaciones más problemáticas y controvertidas de la misma.

El momento de la negociación analizado es aprovechado también para modificar el modelo de organización y funcionamiento de los gobiernos locales regulado en la legislación básica, y encardinarlo con los principios de la Carta europea de la autonomía local (CEAL). Un modelo que no hay que olvidar ha sido complementado por el desarrollo legislativo de las comunidades autónomas sobre Administración o régimen local que reseñábamos anteriormente y que, según casos, ya contenían algunas de las modificaciones efectuadas. Por tanto, vamos a incidir sólo en las modificaciones efectuadas en la LRBRL (Ley 11/1999, de 21 de abril) y en la LOREG (L.O. 8/1999, de 21 de abril) que, según el objetivo expresado en las *Medidas*, se trata de:

■ Fortalecer el Gobierno local: atribución al alcalde o presidente de funciones de carácter ejecutivo que estaban atribuidas al Pleno; de las funciones de control político del Pleno y el establecimiento de las *Comisiones informativas* de control; y, que la actuación de los miembros de las corporaciones locales se lleve a cabo a través de la constitución de los *grupos políticos municipales*.

■ Fortalecer la democracia local: perfeccionamiento de la institución de la «moción de censura», y la introducción de una nueva institución de control a iniciativa del alcalde, la «cuestión de confianza».

En este sentido, en el artículo 2 de la CEAL al definir el concepto de autonomía local señala, además que «se ejerce por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual y directo», y que los órganos colegiados «pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos.» Igualmente, se añade en la CEAL que «esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa allí donde esté permitida.»

Sin duda, esta última consideración de la CEAL conecta con uno de

los retos planteados por el «nuevo localismo», la cuestión de la participación vecinal que, a pesar de su plasmación en la LRBRL, su desarrollo por los gobiernos locales presenta un rendimiento desigual⁵⁵. Una mención similar se puede decir de otro instrumento de la democracia directa como es el referéndum local, que cuenta con una regulación poco ágil que lo convierte de hecho en una cuestión nominal⁵⁶.

3.1 La redefinición del entorno ejecutivo local y la parlamentarización del Gobierno local

El modelo orgánico-funcional del Gobierno local que se instaura a partir de las elecciones de la *transición local* de 1979 mantiene el establecido en los instrumentos jurídico-políticos de normalización local de la dictadura de Primo de Rivera (Estatuto municipal de 1924), de la II República (1935), y del franquismo (1955) y tardofranquismo (1975) (Márquez, 1995b). Se trata del binomio de alcalde (*órgano ejecutivo*) y Pleno (*órgano de control* al modo «parlamentario», además de otras competencias) –integrado por todos los concejales–, incluida la Comisión Permanente que es un órgano colegiado integrado por un número de concejales y que asiste al alcalde en sus funciones. Este esquema de organización municipal se ha desarrollado en dos modelos de formación del Gobierno local, con su incidencia en la dinámica política local durante estos veinte años de democracia local:

■ El primer modelo orgánico-funcional está contenido en el instrumento jurídico-político de transición local, la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales (modificada por la Ley orgánica 6/1983), y en la legislación de normalización local del franquismo y del tardofranquismo. Los períodos de mandato local regulados por la citada legislación son los de 1979-1983 y 1983-1987. La formación del Gobierno local tiene un carácter de *orientación corporativa*, en la medida en que la discrecionalidad de nombramiento de los órganos unipersonales y colegiados de asistencia al alcalde está limitada. El *entorno ejecutivo* estaría constituido por el alcalde, los tenientes de alcalde (que forman parte de la Comisión Permanente⁵⁷), y aquellos concejales (que no sean tenien-

⁵⁵ Véase al respecto a NAVARRO YAÑEZ, C. J., *El nuevo localismo. Municipio y democracia en la sociedad global*, Córdoba, Diputación de Córdoba, 1998; y, *El sesgo participativo*, Córdoba, CSIC/IESA, 1999.

⁵⁶ Sobre el rendimiento del referéndum local en España (hasta 1991) véase a Molins, J., «El referéndum a nivel local. El caso español», en Morata (1992), págs. 143-153; y, a García Hernández, L y Sanjuan de la Fuente, E., «Consultas populares y participación ciudadana», en Font i Llovet (1992), págs. 403-426

⁵⁷ La Comisión Permanente es obligatoria en los municipios de más de 2.000 habitantes.

tes de alcalde) que tengan delegadas atribuciones por el alcalde, por ejemplo, al frente de áreas de gestión que conforman la «departamentalización» administrativa local). Sin embargo, la composición de la Comisión Permanente es proporcional al número de miembros de cada lista con representación en el Pleno, por lo tanto queda excluida como valor en la negociación coalicional.

■ El segundo modelo orgánico-funcional está regulado en los instrumentos jurídico-políticos de normalización del régimen local de acuerdo con la Constitución de 1978: la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL); y, la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG). Los períodos de mandato local que comprende este modelo son los de 1987-1991, 1991-1995 y 1999-2003. La formación del Gobierno tiene un carácter de *orientación presidencialista*, porque el alcalde tiene atribuida la plena discrecionalidad de nombramiento de los órganos unipersonales y colegiados de asistencia al mismo, además de las competencias atribuidas, aunque su elección no sea directa por sufragio universal y directo sino indirecto por parte de los concejales. No obstante, hay que distinguir entre los municipios de menos de 5.000 habitantes, y los de más de 5.000. En los municipios de más de 5.000 habitantes el *entorno ejecutivo básico* está constituido por el alcalde y la Comisión de Gobierno⁵⁸, incluidos los tenientes de alcalde que son miembros de la misma; y, el *entorno ejecutivo ampliado* comprende al alcalde, la Comisión de Gobierno, y aquellos concejales (que no sean tenientes de alcalde o que sean miembros de la Comisión de Gobierno) que tengan delegadas atribuciones por el alcalde, por ejemplo, al frente de áreas de gestión que conforman la «departamentalización» administrativa local. En los municipios de menos de 5.000 habitantes el *entorno ejecutivo básico* comprende al alcalde y a los tenientes de alcalde; y, el *amplio*, comprende al alcalde, los tenientes de alcalde, y los concejales que tengan delegadas atribuciones.

Ambos modelos son, en principio, congruentes con la elección en segundo grado del alcalde, optando por una de las dos posibilidades que establece la Constitución. En este sentido, hay que señalar que durante la tramitación parlamentaria de los seis proyectos de ley contenidos en las *Medidas para el desarrollo del Gobierno local*, el PSOE presentó un Proyecto de ley de modificación de la LOREG, en diciembre de 1998, para regular la elección directa del alcalde⁵⁹.

⁵⁸ La Comisión de Gobierno es obligatoria en los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos que así lo regulen en su Reglamento orgánico.

⁵⁹ El Grupo Parlamentario Socialista presentó una Proposición de ley orgánica de modificación de la LOREG (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Di-*

La reforma del modelo contenido en la LRBRL (Ley 11/1999, de 21 de abril) de acuerdo con el objetivo citado de «fortalecimiento del Gobierno local», profundiza en la dirección señalada de división de funciones ejecutivas (alcalde) y de control (al modo «parlamentario») del Pleno. En síntesis, las modificaciones más significativas son las siguientes:

a) Refuerzo de las funciones de control político del Pleno mediante:

▮ Una mayor frecuencia de sus sesiones plenarias como mínimo: una al mes en las diputaciones y municipios de más de 20.000 habitantes; y, cada dos meses en los municipios comprendidos entre 5.001 y 20.000 habitantes.

▮ Carácter preceptivo de los órganos de estudio, informe y seguimiento de la gestión del alcalde o presidente. La existencia obligatoria de comisiones informativas en los municipios de más de 5.001 habitantes, y en los de menos en que así lo disponga su Reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa.

▮ Previsión de que exista en cada Pleno, como parte diferenciada, aquella sesión dedicada al control político.

▮ Convocatoria automática del Pleno extraordinario cuando no sea convocado por el alcalde o presidente.

b) Se reconocen al alcalde o presidente funciones de carácter meramente ejecutivo que actualmente corresponden al Pleno, con el fin de lograr una mayor eficacia en el funcionamiento del ayuntamiento o diputación:

▮ Desarrollo de la gestión económica, de acuerdo con el presupuesto aprobado en Pleno.

putados, VI Legislatura, Serie B, núm. 256-1, de 7 de diciembre de 1998), en la que postula –de acuerdo con la Constitución– la elección directa del alcalde con un sistema de segunda vuelta. Si en la primera votación ningún candidato alcanza la mitad más uno de los votos válidos, sólo podrán concurrir a la segunda vuelta aquéllos que hubieran obtenido al menos el 15 por 100 de votos válidos. Igualmente, la elección directa del alcalde está vinculada a la atribución de los puestos de concejales. La candidatura que presenta al candidato que sea elegido alcalde se le atribuirá el número de concejales que le corresponda según la fórmula d'Hondt y, como mínimo, el 50 por 100 de los concejales.

También señalamos al respecto que en el instrumento de ratificación de la Carta europea de la autonomía local, el 28 de enero de 1988, se realiza la siguiente excepción: «el Reino de España únicamente no se considera vinculado por el apartado 2 del artículo 3 de la Carta en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma.»

■ Aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el presupuesto y la plantilla aprobados por el Pleno.

■ Nombramiento y sanción del personal de la corporación.

■ Suscribir contratos y aprobar concesiones que no superen el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto⁶⁰.

■ Adquisición de bienes y derechos, cuando su valor no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto.

Por último, señalar de entre las demás modificaciones introducidas, que el Pleno de la corporación, con cargo a los presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos, y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las leyes de presupuestos generales del Estado, y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial.

En la tramitación parlamentaria de la modificación de la LRBRL la posición discrepante más significativa de algunos grupos parlamentarios estuvo centrada sobre el refuerzo de las competencias del alcalde en detrimento del Pleno. En concreto, el Sr. Fernández Sánchez, Diputado del Grupo Parlamentario IU en el Congreso de los Diputados, señaló que con la reforma se aspira a «instaurar un modelo presidencialista de los ayuntamientos, reforzando la figura de los alcaldes en una nueva distribución de competencias que vacía de contenido la función de los plenos municipales y que despoja a los concejales del poder de decisión que su voto tiene en los plenos sobre los asuntos que a partir de las reformas serán competencia exclusiva del alcalde»⁶¹.

⁶⁰ Por ejemplo, véase al respecto en la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, que modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las administraciones públicas, la disposición adicional novena que contiene normas específicas de régimen local, y que afecta al artículo 88.3 de la LRBRL.

⁶¹ *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, VI Legislatura, núm. 205, 17 de diciembre de 1998, pág. 11.119. De un tenor similar también se manifestó el Sr. Rodríguez Sánchez, diputado del BNG en el Grupo Parlamentario Mixto (*Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, VI Legislatura, núm. 205, 17 de diciembre de 1998, págs. 11.115-11.116). En el Senado el Sr. Román Clemente, senador de IU en el Grupo Parlamentario Mixto, también expresó un argumento en contra de la reforma similar a la que su formación expuso en el Congreso (*Cortes Generales, Diario de Sesiones del Senado*, Sesión del Pleno, VI Legislatura, núm. 125, 25 de marzo de 1999, págs. 5.920-5921).

Para evaluar el alcance de las modificaciones establecidas en la LRBRL, en orden a la distribución de las atribuciones de cada órgano competente, hemos procedido a su cuantificación agrupando las atribuciones en 14 bloques de competencias⁶². En el cuadro 11 distribuimos las 106 competencias consideradas, de acuerdo con la legislación correspondiente, que están atribuidas a los órganos unipersonales y colegiados del ayuntamiento. En el cuadro 12 los tipos de mayoría (absoluta o simple) requeridas en el Pleno para los acuerdos en el ejercicio de sus atribuciones. En el cuadro 13 cuantificamos las posibilidades de delegación de las competencias atribuidas al alcalde; en el cuadro 14 reseñamos esas mismas posibilidades pero de las referidas al Pleno; y, por último, en el cuadro 15 recogemos de manera conjunta las posibilidades de delegación de ambos órganos, del alcalde y del Pleno.

Sin embargo, tenemos que señalar que la cuantificación realizada está referida a las modificaciones de la LRBRL, al margen de aquellas atribuciones de materias a los órganos correspondientes efectuada por los legisladores sectoriales del Estado y de las comunidades autónomas. En este sentido, Marcos Oyarzun (2000), realiza un análisis sistemático y pormenorizado de las competencias locales contenidas en la legislación material de aplicación correspondiente, así como las establecidas en el texto refundido en materia de régimen local (Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril), y en el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre).

⁶² Para la elaboración de los cuadros en los que cuantificamos el régimen orgánico-funcional del ayuntamiento hemos tenido en cuenta también la clasificación por materias efectuada por Rodríguez Álvarez (1999a).

**CUADRO II. DISTRIBUCIÓN DE LAS ATRIBUCIONES DE CADA ÓRGANO COMPETENTE DE LOS AYUNTAMIENTOS
DESPUÉS DE LAS MEDIDAS PARA EL DESARROLLO DEL GOBIERNO LOCAL**
(Legislación del Estado modificada en abril de 1999)

Atribuciones	Legislación LRBRL (artículos)	Alcalde		Pleno		Concurrencia alcalde y Pleno		Comisiones Informativas		Grupos políticos		Concejal		Total	
		n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
1. Nombramiento del «entorno ejecutivo»	21, 23 ⁽¹⁾	3	2,8	1	0,9	-	-	-	-	-	-	-	-	4	3,8
2. Control político y seguimiento de la gestión	20, 22, 46, 77 ⁽²⁾	-	v	3	2,8	-	-	1	0,9	1	0,9	2	1,9	6	5,7
3. Presidencia, representación y dirección del ayuntamiento	21, 23, 46	14	13,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14	13,2
4. Institucional y símbolos del municipio	22, 47	-	-	7	6,6	-	-	-	-	-	-	-	-	7	6,6
5. Participación en organizaciones supramunicipales	22, 47	-	-	3	2,8	-	-	-	-	-	-	-	-	3	2,8
6. Potestad reglamentaria	21, 22, 47	1	0,9	5	4,7	-	-	-	-	-	-	-	-	6	5,7
7. Potestad sancionadora	4, 21, 22 ⁽³⁾	1	0,9	1	0,9	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1,9
8. Defensa jurídica de la corporación	21, 22, 53, 110 ⁽⁴⁾	4	3,8	6	5,7	-	-	-	-	-	-	-	-	10	9,4
9. Ordenación y gestión económico-financiera	21, 22, 23, 47 ⁽⁵⁾	3	2,8	6	5,7	3	2,8	-	-	-	-	-	-	12	11,3
10. Contratación	21, 22, 47	3	2,8	3	2,8	-	-	-	-	-	-	-	-	6	5,7
11. Administración y gestión de patrimonio	21, 22, 47	3	2,8	7	6,6	-	-	-	-	-	-	-	-	10	9,4
12. Planificación y gestión de recursos humanos	21, 22	11	10,4	4	3,8	-	-	-	-	-	-	-	-	15	14,2
13. Servicios públicos y ejercicio de actividades económicas	21, 22, 47, 86	1	0,9	4	3,8	1	0,9	-	-	-	-	-	-	6	5,7
14. Urbanismo	21, 22 ⁽⁶⁾	3	2,8	2	1,9	-	-	-	-	-	-	-	-	5	4,7
TOTAL		47	44,3	52	49,1	4	3,8	1	0,9	1	0,9	2	1,9	106	100,0

(1) Artículo 196 de la LOREG. (2) Artículos 197 y 197 bis. de la LOREG. (3) Artículo 127 de la Ley 30/1992. (4) Artículo 102 de la Ley 30/1992; Artículos 3.3º y 10.3 de la Ley orgánica 2/1987, de 18 de mayo de conflictos jurisdiccionales; y Artículo 75 ter. 2 de la LOTC. (5) Artículos 48.1 y 158.5 de la LHL. (6) La atribución anotada está referida a la aprobación definitiva.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 12. TIPO DE MAYORÍA REQUERIDA EN EL PLENO PARA LOS ACUERDOS EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES DESPUÉS DE LAS MEDIDAS PARA EL DESARROLLO DEL GOBIERNO LOCAL
(Legislación del Estado modificada en abril de 1999)

Atribuciones	Tipo de mayoría requerida					
	Absoluta		Simple		Total	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
1. Nombramiento del «entorno ejecutivo»	1	1,9	–	–	1	1,9
2. Control político y seguimiento de la gestión ⁽¹⁾	2	3,7	1	1,9	3	5,6
3. Presidencia, representación y dirección del ayuntamiento	–	–	–	–	–	–
4. Institucional y símbolos del municipio	6	11,1	1	1,9	7	13,0
5. Participación en organizaciones supramunicipales	3	5,6	–	–	3	5,6
6. Potestad reglamentaria	3	5,6	2	3,7	5	9,3
7. Potestad sancionadora ⁽²⁾	–	–	–	–	–	–
8. Defensa jurídica de la corporación ⁽³⁾	2	3,7	3	5,6	5	9,3
9. Ordenación y gestión económico-financiera ⁽⁴⁾	1	1,9	8	14,8	9	16,7
10. Contratación ⁽⁵⁾	1	1,9	2	3,7	3	5,6
11. Administración y gestión de patrimonio	4	7,4	3	5,6	7	13,0
12. Planificación y gestión de recursos humanos	–	–	4	7,4	4	7,4
13. Servicios públicos y ejercicio de actividades económicas ⁽⁶⁾	2	3,7	3	5,6	5	9,3
14. Urbanismo ⁽⁷⁾	1	1,9	1	1,9	2	3,7
TOTAL	26	48,1	28	51,9	54	100,0

(1) En la votación de la «cuestión de confianza» se requiere mayoría simple para los presupuestos, y la absoluta para las otras materias (que corresponde a una de las dos atribuciones que requieren mayoría absoluta). (2) No se ha reseñado el tipo de mayoría porque depende del quórum exigido para cada tipo de ordenanza o reglamento. (3) No se incluye el tipo de mayoría en la atribución referida a la «declaración de lesividad de los actos del ayuntamiento». (4) En la atribución de «concesión de quitas y esperas» se ha anotado la mayoría simple, cuando su importe no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto, ya que se requiere mayoría absoluta si supera el citado porcentaje. Igualmente, en la atribución de «concertación de operaciones de crédito» se ha anotado la mayoría simple, cuando su importe no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto, ya que se requiere mayoría absoluta si supera el citado porcentaje y en el caso del art.158.5 de la LHL. (5) En la atribución sobre «contratos y concesiones plurianuales, cuando su duración sea superior a cuatro años», se ha anotado la mayoría absoluta requerida cuando sean por más de cinco años y su cuantía exceda del 10% de los recursos ordinarios del presupuesto, ya que se requiere la mayoría simple en los demás casos. (6) Se ha anotado la mayoría simple requerida en la atribución de «municipalización de actividades económicas y su forma de gestión» en el caso de que sea en régimen de libre concurrencia, ya que se requiere la mayoría absoluta si es en régimen de monopolio. (7) Se ha anotado la mayoría simple cuando la aprobación definitiva de los «instrumentos de desarrollo del planeamiento general» corresponda al Pleno, y la mayoría absoluta en los casos de que la legislación autonómica atribuya al Pleno la aprobación definitiva de los «instrumentos de planeamiento general».

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 13. POSIBILIDADES DE DELEGACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES DEL ALCALDE DESPUÉS DE LAS «MEDIDAS PARA EL DESARROLLO DEL GOBIERNO LOCAL»
(Legislación del Estado modificada en abril de 1999)

Atribuciones	Posibilidad de delegación de las atribuciones del alcalde(*)					
	Sí		No		Total	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
1. Nombramiento del «entorno ejecutivo»	–	–	3	5,9	3	5,9
2. Control político y seguimiento de la gestión	–	–	–	–	–	–
3. Presidencia, representación y dirección del ayuntamiento	4	7,8	10	19,6	14	27,5
4. Institucional y símbolos del municipio	–	–	–	–	–	–
5. Participación en organizaciones supramunicipales	–	–	–	–	–	–
6. Potestad reglamentaria	–	–	1	2,0	1	2,0
7. Potestad sancionadora	1	2,0	–	–	1	2,0
8. Defensa jurídica de la corporación	–	–	4	7,8	4	7,8
9. Ordenación y gestión económico-financiera	1	1,9	8	14,8	9	16,7
10. Contratación	1	1,9	2	3,7	3	5,6
11. Administración y gestión de patrimonio	4	7,8	2	3,9	6	11,8
12. Planificación y gestión de recursos humanos	8	15,7	3	5,9	11	21,6
13. Servicios públicos y ejercicio de actividades económicas	2	3,9	–	–	2	3,9
14. Urbanismo ⁽¹⁾	3	5,9	–	–	3	5,9
TOTAL	28	54,9	23	45,1	51	100,0

(*) El alcalde puede delegar el ejercicio de sus atribuciones en la Comisión de Gobierno, tenientes de alcalde, y en los concejales. (1) El alcalde sólo puede delegar en la Comisión de Gobierno dos de las tres atribuciones anotadas, una de ellas –«proyectos de urbanización»–, si la aprobación definitiva la previese la legislación autonómica.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 14. POSIBILIDADES DE DELEGACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES DEL PLENO DESPUÉS DE LAS MEDIDAS PARA EL DESARROLLO DEL GOBIERNO LOCAL
(Legislación del Estado modificada en abril de 1999)

Atribuciones	Posibilidad de delegación de las atribuciones del Pleno(*)					
	Si		No		Total	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
1. Nombramiento del «entorno ejecutivo»	–	–	1	1,8	1	1,8
2. Control político y seguimiento de la gestión	–	–	3	5,4	3	5,4
3. Presidencia, representación y dirección del ayuntamiento	–	–	–	–	–	–
4. Institucional y símbolos del municipio	–	–	7	13	7	12,5
5. Participación en organizaciones supramunicipales	–	–	3	5,4	3	5,4
6. Potestad reglamentaria	–	–	5	8,9	5	8,9
7. Potestad sancionadora	–	–	1	1,8	1	1,8
8. Defensa jurídica de la corporación	3	5,4	3	5,4	6	10,7
9. Ordenación y gestión económico-financiera ⁽¹⁾	5	8,9	4	7,1	9	16,1
10. Contratación	2	3,6	1	1,8	3	5,4
11. Administración y gestión de patrimonio	3	5,4	4	7,1	7	12,5
12. Planificación y gestión de recursos humanos	–	–	4	7,1	4	7,1
13. Servicios públicos y ejercicio de actividades económicas ⁽²⁾	1	1,8	4	7,1	5	8,9
14. Urbanismo	–	–	2	3,6	2	3,6
TOTAL	14	25,0	42	75,0	56	100,0

(*) El Pleno puede delegar el ejercicio de sus atribuciones en el alcalde y en la Comisión de Gobierno. (1) En la atribución de «concesión de quitas y esperas» cuando su importe no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto, se ha anotado que el Pleno sí puede delegar la competencia, aunque no es posible la delegación si supera el citado porcentaje. Igualmente, en la atribución de «concertación de operaciones de crédito» se ha anotado que el Pleno sí puede delegar la competencia cuando su importe no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto, aunque no es posible la delegación si supera el citado porcentaje y en el caso del art.158.5 de la LHL. En la atribución de «establecimiento o modificación de precios públicos» el Pleno puede delegar en la Comisión de Gobierno. (2) En la atribución que el Pleno puede delegar se exceptúan las materias que exijan el quórum del art. 47.3 de la LRBRL.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 15. POSIBILIDADES DE DELEGACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES DEL ALCALDE Y DEL PLENO DESPUÉS DE LAS «MEDIDAS PARA EL DESARROLLO DEL GOBIERNO LOCAL»
(Legislación del Estado modificada en abril de 1999)

Atribuciones	Posibilidad de delegación de las atribuciones del alcalde y del pleno(*)					
	Sí		No		Total	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
1. Nombramiento del «entorno ejecutivo»	–	–	4	3,7	4	3,7
2. Control político y seguimiento de la gestión	–	–	3	2,8	3	2,8
3. Presidencia, representación y dirección del ayuntamiento	4	3,7	10	9,3	14	13,1
4. Institucional y símbolos del municipio	–	–	7	6,5	7	6,5
5. Participación en organizaciones supramunicipales	–	–	3	2,8	3	2,8
6. Potestad reglamentaria	–	–	6	5,6	6	5,6
7. Potestad sancionadora	1	0,9	1	0,9	2	1,9
8. Defensa jurídica de la corporación	3	2,8	7	6,5	10	9,3
9. Ordenación y gestión económico-financiera	9	8,4	6	5,6	15	14,0
10. Contratación	5	4,7	1	0,9	6	5,6
11. Administración y gestión de patrimonio	6	5,6	4	3,7	10	9,3
12. Planificación y gestión de recursos humanos	8	7,5	7	6,5	15	14,0
13. Servicios públicos y ejercicio de actividades económicas	3	2,8	4	3,7	7	6,5
14. Urbanismo	3	2,8	2	1,9	5	4,7
TOTAL	42	39,3	65	60,7	107	100,0

(*) Están incluidas las atribuciones en las que hay concurrencia del alcalde y del Pleno. Para los órganos destinatarios de las delegaciones y las excepciones nos remitimos a los dos cuadros anteriores.

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, del total de las 106 competencias orgánico-funcionales consideradas, el reparto es el siguiente: el 49,1% corresponden al Pleno y el 44,3% al alcalde, aunque en el 3,8% del total de competencias existe concurrencia entre el alcalde y el Pleno, ya que dependen de los topes de las cuantías económicas en su caso. Las atribuciones individuales de los concejales representan el 1,9%, y el 0,9% respectivamente, las de las comisiones informativas, y las de los grupos políticos, todas ellas referidas a las funciones de «control político y seguimiento de la gestión».

El Pleno no dispondría de competencias sólo en uno de los 14 grupos de atribuciones considerados, las relativas a «presidencia, representación y dirección del ayuntamiento», ya que corresponden al alcalde (el 13,3% del total). Por el contrario, el alcalde no dispondría de competencias, como es obvio, en las de «control político y seguimiento de la gestión», pero tampoco en las relativas a las atribuciones en materia «ins-

titucional y símbolos del municipio», y en las de «participación en organizaciones supramunicipales».

Respecto a los tipos de mayoría requerida en el Pleno para los acuerdos en el ejercicio de sus atribuciones el 51,9% serían adoptados por mayoría simple, y el 48,1% absoluta. Sin embargo, existen algunas excepciones que están recogidas en las notas del cuadro 12 que afectan a atribuciones contenidas en al menos 7 de los 14 grupos de atribuciones.

En cuanto a las posibilidades de delegación de competencias, el alcalde puede delegar el 54,9% de las mismas a los órganos unipersonales y colegiados que integran el *entorno ejecutivo*, aunque en algunas materias –como en «urbanismo»– sólo podría delegar en la Comisión de Gobierno. La mayoría de competencias que podría delegar (el 15,7% del total de las que dispone) corresponden a la «planificación y gestión de los recursos humanos», mientras que no sería posible la delegación (el 19,6% del total) en las relativas a la «presidencia, representación y dirección del ayuntamiento». En el caso del Pleno sus posibilidades de delegación afectan al 25% del total de sus competencias, que serían atribuidas al alcalde y a la Comisión de Gobierno, en su caso. También existen excepciones en algunas competencias que están recogidas en las notas del cuadro 14. Por último, si consideramos en conjunto las posibilidades de delegación de las competencias del alcalde y del Pleno éstas alcanzarían al 39,3% de las que disponen en total.

3.2 Perfeccionamiento e institucionalización de los instrumentos de control político: la moción de censura y la cuestión de confianza

La segunda modificación a la que hacemos referencia de las contenidas en las *Medidas para el desarrollo del Gobierno local* es la que tiene relación con los instrumentos de control del Pleno, según los objetivos formulados de fortalecimiento de la democracia local. Un refuerzo que profundiza en la *parlamentarización* local en paralelo al incremento de las funciones ejecutivas del alcalde o presidente (*presidencialista*), de acuerdo con la nueva distribución de competencias entre el Pleno y el presidente de la Corporación (Ley 10/1999 de modificación de la LRBRL). La reforma de la LOREG (L.O. 8/1999, de 21 de abril) va en la dirección de perfeccionar la regulación de la «moción de censura», a la vez que introduce una nueva institución como es la «cuestión de confianza». Ahora bien, estas dos instituciones también están relacionadas con la integración del conflicto; es decir, instrumentos para solucionar las dinámicas de inestabilidad política. Con esta doble regulación se diversifica el control político y su utilización se produce a iniciativa de dos órganos: del alcalde y del Pleno.

La moción de censura es una institución cuya utilización, en principio, tiene una motivación política⁶³, a la articulación de las mayorías y minorías existentes en el Pleno (del sistema de partidos municipal), es una iniciativa de los concejales, que implica la sustitución del alcalde –puesto que es elegido en segundo grado por los concejales– y, en consecuencia, afecta al *entorno ejecutivo local* que es nombrado por el alcalde. La nueva institución de la cuestión de confianza está vinculada con la gestión político-administrativa (a proyectos concretos) del alcalde, de acuerdo con sus atribuciones. La iniciativa de su presentación corresponde al alcalde siempre que el acuerdo correspondiente (proyectos específicos vinculados) haya sido debatido en el Pleno y que éste no hubiera obtenido la mayoría necesaria para su aprobación. La negación de la confianza por el Pleno implica su cese y la elección de un nuevo alcalde mediante el procedimiento establecido en el artículo 196 de la LOREG.

Con la introducción de la cuestión de confianza se diversifican las causas por las que puede ser destituido un alcalde, e introduce un nuevo escenario de inestabilidad política⁶⁴. En la nueva modificación de la LOREG ambas instituciones tienen una regulación específica, con una motivación precisa, la cuestión de confianza, aunque según las circunstancias previstas en la LOREG ambas instituciones aparecen encabalgadas en uno de los varios supuestos y sujetas a limitaciones temporales. Veamos por separado cada una de las instituciones y las consideraciones específicas que rodean a cada una de ellas.

3.2.1 La regulación de la moción de censura

Los avatares de la regulación de la moción de censura en los gobiernos locales puede decirse que es la historia de un despropósito, por diferentes motivos. En primer lugar, destacamos la falta de racionalidad de la decisión política en la ausencia de su regulación inicial. En segundo lugar, no se tienen en cuenta los precedentes históricos de su regulación por la *normalización local* de regímenes políticos precedentes. En tercer

⁶³ La motivación de la moción de censura como instrumento de control político aparece considerada también en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por ejemplo, en la STS de 21 de marzo de 1995, y en la STS de 16 de febrero de 1998.

⁶⁴ La institución de la «cuestión de confianza» que introduce la L.O. 8/1999 para el alcalde, también se regula para el presidente de diputación provincial y para el presidente de cabildo insular. Como se recoge en el cuadro esta institución ya aparece regulada desde 1983 para el diputado general de las diputaciones forales correspondientes de los territorios históricos del País Vasco (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya). Las diputaciones forales, que realizan funciones de ejecutivo, siguiendo el modelo parlamentario, son responsables ante las juntas generales respectivas.

lugar, la respuesta a las disfunciones registradas en su aplicación ha conllevado a la adopción de medidas incrementales tratando de dar respuesta puntual, de oportunidad política, pero sin precisar una regulación estable; es decir, una precisión técnica que cierre la posibilidad a comportamientos anómalos u obstruccionistas. La evolución de este proceso según los períodos de mandato local desde 1979 a 1999 es la siguiente:

a) Durante el primer período de mandato local, 1979-1983, no existe la posibilidad legal de interponer mociones de censura. La LEL no introduce ninguna técnica de destitución del alcalde, ya que durante la tramitación parlamentaria de esta ley fueron rechazadas sendas enmiendas presentadas: primero en el Congreso por parte del Grupo Parlamentario de Minoría Catalana; y, después en el Senado por el Grupo Parlamentario de Progresistas y Socialistas Independientes, en las que introducían la destitución del alcalde. No obstante, esta posibilidad de destitución sí se contemplaba para el caso del Presidente de la diputación provincial (art. 34.3), por acuerdo de la corporación, adoptado por las dos terceras partes del número de diputados. Esta ausencia de regulación de la institución de la moción de censura, que tiene una doble función: la de instrumento racionalizador de estabilidad y de integración del conflicto, y como instrumento de control político, no será un obstáculo de hecho para que se plantearan destituciones de alcaldes por parte de los concejales. Puesto que la STC 4/1981, de 2 de febrero, declara la inconstitucionalidad de «cualquier disposición que establece la posibilidad de suspensión o destitución de los miembros de estas corporaciones» por autoridad administrativa alguna.

La ausencia de racionalidad que antes señalábamos no se compadece por su analogía con la regulación para el presidente de la diputación, a la vez que tampoco se regula para el presidente del cabildo insular, cuando se da la circunstancia que tanto el presidente de la diputación como el alcalde son elegidos indirectamente, en segundo grado, mientras que en el caso de cabildos insulares de Canarias es elegido presidente el candidato primero de la lista que hubiere obtenido más votos en la elección de consejeros por la circunscripción correspondiente a toda la isla (artículo 37.4 de la LEL).

Por otro lado, no se tienen en cuenta los precedentes históricos como la contenida en el Estatuto municipal de 1924, de la Dictadura de Primo de Rivera, que establece dos posibilidades: la del artículo 102 que prevé la destitución a través de la votación de los dos tercios de los concejales; y, la del artículo 209 mediante referéndum ciudadano que requiere, bien la petición previa de las tres cuartas partes del número de concejales o el de la vigésima parte de los electores del municipio. Igualmente, en la *normalización local* de la II República, se regula la destitución del alcalde en el artículo 81 de la Ley municipal de 31 de octu-

bre de 1935, de acuerdo con la Base IX de la Ley de bases municipales de 10 de julio de 1935. El procedimiento dependerá si el alcalde es elegido por los concejales o directamente por los electores. En el primer supuesto se requiere la mayoría absoluta de los concejales; y, en el segundo supuesto, por voluntad popular en que así lo acuerde la mitad más uno de los electores. En este último supuesto también en el mismo acto se puede elegir a un sustituto, que antecede a la moción de censura constructiva con candidato alternativo. Igualmente, en la Ley municipal de Cataluña de 14 de agosto de 1933, establece en su artículo 35 la posibilidad de destitución del alcalde por acuerdo de la mayoría absoluta del Consejo Municipal y previa petición de una cuarta parte del número legal de miembros de éste.

b) En el segundo período de mandato local, 1983-1987, precedido por la Ley orgánica 6/1983, de 2 de marzo, de modificación de algunos artículos de la LEL, tampoco se introduce la posibilidad de la moción de censura al alcalde. No obstante, en la tramitación parlamentaria del Proyecto de ley orgánica volvió a plantearse la posibilidad de regular la institución de la moción de censura al alcalde por acuerdo del Pleno del ayuntamiento, adoptado por las dos terceras partes del número legal de concejales⁶⁵. Por tanto, a pesar de la reiterada ausencia de regulación de la moción de censura no impide que por la dinámica política se produzcan este tipo de destituciones. En este sentido, la laguna legal de destitución del alcalde por el Pleno se llevará a cabo mediante la *construcción jurisprudencial* (Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional⁶⁶), ante este tipo de actos desde el período anterior (1979-83).

Una laguna legal que, como antes señalábamos, fue una decisión política, del legislador, que no estuviera regulada para el alcalde, aunque sí para el presidente de la Diputación provincial. La primera resolución jurisprudencial del Tribunal Supremo que admite, de hecho, la moción de censura al alcalde –su destitución por los concejales es la Sentencia de 14 de julio de 1983–, y que en resoluciones posteriores estará fundamentada en la figura de los *Contrarius Actus* (STS de 27 de marzo de 1984 y STS de 10 de octubre de 1984), además de la aplicación analógica del artículo 34.3 de la LEL sobre la destitución del presidente de Diputación.

⁶⁵ El senador del Grupo Parlamentario Mixto, Quiroga Suárez, propuso en la enmienda núm. 8 al proyecto de ley orgánica añadir al artículo 28 de la LEL un apartado 8.º con la citada posibilidad de destitución del alcalde (Trujillo, 1999: 62).

⁶⁶ Las resoluciones del Tribunal Constitucional que anteceden a las interpretaciones de la jurisdicción ordinaria acerca de la destitución del alcalde son: STC 4/1981; STC 5/1983; el Auto 52/1983; y, la STC 30/1983. Véase en Trujillo (1999: 54-58) un comentario al respecto y, además, sobre sentencias de audiencias territoriales previas a la doctrina que sienta el Tribunal Supremo.

Esta doctrina implica la posibilidad de modificar la voluntad inicial (la votación del alcalde por los concejales), y que «ya posteriormente se complementó con el reconocimiento de la posibilidad de quiebra en la confianza, lo cual no es enjuiciable por los tribunales»⁶⁷. Sin embargo, esta admisión de la moción de censura por la vía jurisprudencial sí creaba problemas de laguna legal sobre los requisitos y procedimientos necesarios para su aplicación (Fanlo, 1990).

c) El tercer período de mandato local, 1987-1991, comienza con la plena vigencia de la LOREG promulgada en 1985 que en el artículo 197 regula la posibilidad de interponer la moción de censura al alcalde, pero no al presidente del cabildo insular. La regulación del artículo 197 es la siguiente:

«1. El alcalde puede ser destituido de su cargo mediante moción de censura adoptada por la mayoría absoluta del número legal de concejales. 2. La moción debe ser suscrita al menos por la tercera parte de los concejales e incluir el nombre del candidato propuesto para alcalde, quien quedará proclamado como tal en caso de prosperar la moción. Ningún concejal puede suscribir durante su mandato más de una moción de censura. 3. A los efectos previstos en el presente artículo todos los concejales pueden ser candidatos.»

Sin embargo, la regulación tal como está planteada técnicamente facilitaría toda una serie de comportamientos obstruccionistas, a la vez que para complementar algunas cuestiones procedimentales se remite al Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre)⁶⁸.

d) El cuarto período de mandato local, 1991-1995, también está precedido por la modificación del artículo 197 de la LOREG que regula la moción de censura al alcalde, mediante la Ley orgánica 8/1991, de 13 de marzo. Una modificación aprovechada para introducir también la posibilidad de destitución de los presidentes de los cabildos insulares de Canarias (artículo 201.7). Sobre el particular ya consideramos en otro momento las cuestiones siguientes:

«Las intenciones de reforma del procedimiento de la moción de censura están contempladas en las dos proposiciones de ley presentadas en octubre de 1990 para modificar algunos artículos de la LOREG. La primera, firmada conjuntamente por los GG.PP. Socialista del Congreso,

⁶⁷ GARCÍA RUBIO, F., *Mociones de Censura Municipales*, Madrid, Comunidad de Madrid, 1999, pág. 10.

⁶⁸ Por ejemplo, en la citada Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, también se regulan en los artículos 110 y 111 algunos aspectos procedimentales de la moción de censura contenidos en el ROF.

Catalán (CiU), CDS, Vasco (PNV) y el diputado del Grupo Mixto, Sr. Mardones Sevilla (AIC); y, la segunda por el G.P. Popular. El texto aprobado finalmente, en la Ley orgánica 8/1991, de 13 de marzo, de modificación de la LOREG (artículo único, punto 63), sólo presenta dos modificaciones al artículo 197:

■ la moción de censura debe ser suscrita por la mayoría absoluta de los concejales (en vez de 'al menos por la tercera parte'). Por lo que amplía el número de concejales necesarios para interponer la moción, refuerza el consenso y exige una mayoría cualificada para interponer la misma.

■ Que la moción debe ser discutida y votada, en el plazo de 15 días desde su presentación, en un Pleno convocado al efecto.

La redacción de la modificación del artículo 197 es idéntica en las dos proposiciones citadas, excepto al final del punto 2. donde el G.P. Popular dice que 'ningún concejal puede suscribir durante su mandato más de dos mociones de censura'; mientras que la que encabeza el G.P. Socialista mantiene que sólo puede suscribirse una vez como ya figura en el texto de la LOREG» (Márquez, 1992: 165).

Esta modificación de la LOREG tampoco resolverá corregir no sólo los comportamientos políticos que se pretenden atemperar, ni tampoco una nueva medida de carácter técnico o procedimental. Por ejemplo, la limitación de que un concejal sólo pueda suscribir una moción de censura durante un período de mandato –para impedir reiterar el número de mociones– no impide que puedan producirse dimisiones voluntarias después de ejercitar esa posibilidad y, por tanto, que los nuevos concejales hagan también uso de este instrumento de control.

Las sentencias del Tribunal Supremo, de las audiencias territoriales, y de los tribunales superiores de Justicia de las comunidades autónomas nos arrojan todo un prontuario de comportamientos y problemáticas en torno a la destitución del alcalde, antes y después de la regulación de la moción de censura. Para ello nos remitimos a la bibliografía tanto desde la ciencia política y de la administración⁶⁹, como desde el derecho público⁷⁰, que han analizado y sistematizado las resoluciones jurisprudenciales. En el cuadro 16 recogemos la distribución del número de sentencias dictadas por el Tribunal Supremo, las audiencias territoriales y los tribunales superiores de Justicia de las comunidades autónomas, que

⁶⁹ Márquez (1992, 1994), y Magre y Martínez-Alonso (1999).

⁷⁰ De entre la abundante bibliografía al respecto citamos sólo un estudio más reciente de Trujillo (1999). En este estudio, además de analizar las mociones de censura al alcalde, están las referentes a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, así como en entidades locales diferentes del municipio: presidente de diputación provincial, y cabildo insular canario, consejo insular balear, instituciones forales vascas, de ámbito territorial inferior al municipal, comarcas y entidades que agrupen a municipios, áreas metropolitanas, y mancomunidades de municipios.

muestra el alcance cuantitativo de la conflictividad derivada de la destitución del alcalde por los concejales (períodos 1979-1983 y 1983-1987), y la posterior regulación de la moción de censura (LOREG, y su aplicación a partir del período 1987-1991).

CUADRO 16. SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL SUPREMO, LAS AUDIENCIAS TERRITORIALES, Y LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE DESTITUCIÓN DE ALCALDES Y RELACIONADAS CON MOCIONES DE CENSURA (1979-1999)

Períodos de mandato local	Sentencias del Tribunal Supremo		Sentencias de las audiencias territoriales y de los tribunales superiores de Justicia de las CC.AA.		Total de sentencias dictadas	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
1979-1983	-	-	1	0,4	1	0,4
1983-1987	37	14,0	96	36,4	133	50,4
1987-1991	34	12,9	37	14,0	71	26,9
1991-1995	8	3,0	15	5,7	23	8,7
1995-1999	13	4,9	23	8,7	36	13,6
TOTAL	92	34,8	172	65,2	264	100,0

(*) Las sentencias están ubicadas en el período de mandato local en el que fueron dictadas, aunque se refieran a casos de un período precedente.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las sentencias citadas por Trujillo (1999: 297:304).

La primera resolución jurisdiccional sobre la destitución del alcalde por los concejales es la Sentencia de la Audiencia Territorial de Granada de 6 de mayo de 1983, y en el caso del Tribunal Supremo es la de 14 de julio de 1983. La última resolución recogida en el cuadro citado es la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1999, un día después de celebrarse las sextas elecciones locales⁷¹. Prácticamente la mitad de las resoluciones jurisdiccionales dictadas (50,8%) corresponden a los períodos de mandato local en los que no está regulada la moción de censura al alcalde y, el resto, a partir de su regulación (LOREG) y modificación posterior (LO 8/1991). De las 172 sentencias dictadas por las audiencias y tribunales superiores de Justicia de las CC.AA. –que representan el 65,2% del total–, el 29,2% fueron en las audiencias territoriales de Granada, Málaga y Sevilla, y por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía; el 9% en Galicia; el 5,4% en Canarias; y, el 3,2% en Cataluña.

⁷¹ Agradecemos al profesor Trujillo la clarificación de las sentencias recogidas en el cuadro 16, así como la actualización de las resoluciones jurisdiccionales dictadas al respecto.

e) Durante el quinto período de mandato local, 1995-1999, es cuando se va a promover la reforma de la LOREG, en el marco citado de las *Medidas*, perfeccionando la regulación de la moción de censura y su relación con una nueva institución de control vinculada con la gestión político-administrativa, la «cuestión de confianza». Igualmente, se regula por primera vez en la LOREG la moción de censura en los municipios en régimen de concejo abierto (art. 197.4), aunque en comunidades autónomas como Castilla-La Mancha⁷², La Rioja⁷³, Cantabria⁷⁴ y Castilla y León⁷⁵ ya habían regulado con anterioridad esta institución en esos municipios. La casuística obstruccionista que se desprende al respecto de la jurisprudencia sobre la moción de censura, no deja de aportar evidencias empíricas para solucionar una regulación efectiva; es decir, de eficaz utilización como institución de control político.

La nueva redacción del artículo 197 va en la dirección de otorgar mayores garantías y automatismo al procedimiento⁷⁶, con la particularidad de que incorpora al secretario de la corporación de manera activa en la tramitación de la moción de censura:

«1.b) El escrito en el que se proponga la moción de censura deberá incluir las firmas debidamente autenticadas por notario o por el secretario general de la corporación y deberá presentarse ante éste por cualquiera de sus firmantes. El secretario general comprobará que la moción de censura reúne los requisitos exigidos en este artículo y extenderá en el mismo acto la correspondiente diligencia acreditativa⁷⁷.

⁷² La Ley 3/1991, de 14 de marzo, por la que se regula el régimen de las entidades locales en Castilla-La Mancha, establece en el artículo 61.2 la moción de censura en los municipios en régimen de concejo abierto.

⁷³ La Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de régimen local de La Rioja, regula en el artículo 36.3 la moción de censura en los municipios en régimen de concejo abierto.

⁷⁴ La Ley 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las entidades locales menores de Cantabria, introduce en el artículo 18 la institución de la moción de censura en municipios administrados por juntas vecinales o concejos abiertos.

⁷⁵ La Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León, regula en el artículo 75 la moción de censura en los municipios en régimen de concejo abierto.

⁷⁶ Por ejemplo, en el artículo 111 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, ya establecía una previsión al respecto: «1. Si el presidente de la corporación no convoca el pleno dentro del plazo establecido por el artículo 95.a) o por el 110.1.b), los miembros de la corporación que hubieran firmado la petición de convocatoria de sesión extraordinaria o que hubieran presentado la moción de censura podrán poner este hecho en conocimiento del Departamento de Gobernación. 2. El Consejero de Gobernación, después de examinar la petición y comprobar el incumplimiento del plazo legal, requerirá al presidente para que convoque inmediatamente al Pleno.»

⁷⁷ No hay que olvidar, por ejemplo, otro tipo de prácticas en otro sentido pero que evoca la regulación efectuada, como es la *renuncia en blanco* que a veces ha sido

c) El documento así diligenciado se presentará en el registro general de la corporación por cualquiera de los firmantes de la moción, quedando el Pleno automáticamente convocado para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de su registro. El secretario de la corporación deberá remitir notificación indicativa de tal circunstancia a todos los miembros de la misma en el plazo máximo de un día, a contar desde la presentación del documento en el registro, a los efectos de su asistencia a la sesión, especificando la fecha y hora de la misma.»

Igualmente, la «neutralidad» de la presidencia de la sesión queda garantizada por una mesa de edad, a la vez que impide comportamientos obstruccionistas y de recusación como se han producido en algunos casos⁷⁸:

«1.d) El Pleno será presidido por una mesa de edad, integrada por los concejales de mayor y menor edad de los presentes, excluidos el alcalde y el candidato a la Alcaldía, actuando como secretario el que lo sea de la corporación, quien acreditará tal circunstancia.

e) La mesa se limitará a dar lectura a la moción de censura, a conceder la palabra durante un tiempo breve, si estuvieren presentes, al candidato a la Alcaldía, al alcalde y a los portavoces de los grupos municipales, y a someter a votación la moción de censura» (...)

«5. El alcalde, en el ejercicio de sus competencias, está obligado a impedir cualquier acto que perturbe, obstaculice o impida el derecho de los miembros de la corporación a asistir a la sesión plenaria en que se vote la moción de censura y a ejercer su derecho al voto en la misma. En especial, no son de aplicación a la moción de censura las causas de abstención y recusación previstas en la legislación de procedimiento administrativo.»

También la nueva regulación impide comportamientos que eviten la suspensión de la tramitación y votación de una moción de censura en el caso de la dimisión sobrevenida del alcalde⁷⁹. Una práctica que conduciría a una nueva elección de alcalde según el artículo 196 de la LOREG, con la consiguiente inestabilidad que se podría producir.

utilizado por los partidos políticos como instrumento de control sobre los cargos electos –parlamentarios sobre todo–, para proceder a una revocación del mandato. Una práctica que ha obligado a extremar, por ejemplo, en los reglamentos parlamentarios el procedimiento de renuncia del parlamentario (Márquez, 1992).

⁷⁸ Entre la jurisprudencia del Tribunal Supremo al respecto, se pueden citar las STS de 13 de mayo de 1986, y la de 7 de noviembre de 1997.

⁷⁹ Se trata de la enmienda (núm. 16) aceptada que presentó el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, VI Legislatura, Serie A. núm. 132-8, 9 de diciembre de 1998, pág. 24). Sobre esta circunstancia se puede ver al efecto, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1997.

Sin embargo, a pesar de que la nueva regulación de la moción de censura está en la dirección de prevenir y solventar comportamientos detectados por la práctica y la jurisprudencia, no quiere decir que pueda haber intersticios que desemboquen en nuevas prácticas de obstrucción a la práctica de la moción de censura. En concreto, sobre la regulación del secretario de la corporación en el procedimiento, De Julián (1999: 49-50), señala algunas cuestiones no reguladas en la modificación que pueden inducir a confusión. En primer lugar, «la presentación de una moción de censura sin reunir alguno o algunos de los requisitos exigidos». Este autor propone como solución «dar un plazo de subsanación», en la línea de una medida similar del Tribunal Supremo (STS de 12 de febrero de 1990)⁸⁰. En segundo lugar, de acuerdo con la contingencia anterior, alude a la fecha para la celebración de la moción de censura que sería computable a partir de tener subsanados alguno o algunos de los requisitos necesarios.

También Magre y Martínez-Alonso (1999) han señalado dos cuestiones: la primera, hace referencia a cuando se cuestione la votación de la moción de censura en razón de negar la validez del consentimiento prestado (por ejemplo, forzada por coacciones, o viciada por otras causas como el cohecho); y, la segunda, incide sobre la previsión de la Ley 8/1987, municipal y de régimen local de Cataluña, que prohíbe presentar una moción de censura una vez publicada en el BOE o en el DOGC una convocatoria electoral⁸¹.

Por último, realizamos una referencia empírica a las interposiciones de mociones de censura en España, de los períodos de mandato local de 1987-1991 a 1995-1999. Habitualmente la moción de censura, debido a

⁸⁰ Se trataba de la apelación de la Sentencia de la Sala de Santa Cruz de Tenerife (8 de junio de 1989), sobre el rechazo de la convocatoria del alcalde del Ayuntamiento de Guía de Isora (Santa Cruz de Tenerife) para debatir la moción de censura interpuesta. La sentencia apelada dice lo siguiente: «la negativa del alcalde no tiene un adecuado fundamento, pues si le surgió alguna duda acerca de la identidad de los 10 firmantes y de si éstos eran miembros de la corporación tenía en sus manos la posibilidad de desvelarlas, mediante información del secretario máxime si, como consta en el expediente, los interesados en la moción se presentaron a la presencia de éste para autenticar sus firmas, resultando, por otra parte incongruente que tales dudas les surgieran acerca de todos ellos, pues si fue sobre uno o dos esto era intrascendente, al bastar que admitiese como ciertas seis para que tuviese que tramitar la moción, ya que, según el art. 197.2.º de la Ley orgánica 5/85, ésta deberá presentarse por 1/3 de los concejales, que en una corporación de 17 lo es aquella cifra.»

⁸¹ Según Magre y Martínez-Alonso (1999, nota 29), «el tema ya se planteó en las elecciones locales de junio de 1999 (Ayuntamiento de Badalona). El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en Auto de 4 de junio de 1999 (anexo 1), acordó mantener la suspensión de la moción de censura propuesta ya una vez vigente la modificación de la LOREG.»

su motivación de carácter político aparece asociada a los procesos de inestabilidad política, que con esta institución produce el cambio de alcalde y, en consecuencia, del *entorno ejecutivo local*. No obstante, durante el transcurso de un período de mandato local se pueden producir cambios de alcalde, con sus repercusiones en el citado *entorno ejecutivo*, que no está relacionado con la moción de censura. En todo caso son contingencias que pueden motivar estos cambios: a) renuncia o dimisión voluntaria; b) por sentencia judicial; c) por fallecimiento; y, d) por renuncias o dimisiones vinculadas a la inestabilidad que a veces se produce para eludir someterse a una moción de censura, como antes indicábamos, o bien en los casos de gobiernos locales de coalición en los que se pacta rotar la Alcaldía entre los partidos coaligados. Esto significa que la nueva elección de alcalde, en estos supuestos, sería reconducida por el artículo 196 de la LOREG.

Sin embargo, desde el punto de vista político la problemática de la utilización de la moción de censura no ha venido de la dinámica derivada de una inestabilidad política o en los supuestos de gobiernos locales en minoría, quiebras de coaliciones minoritarios o mínimas vencedoras, que han utilizado esta institución para recomponer nuevas mayorías mediante un gobierno de coalición, sino cuando se han producido comportamientos de transfuguismo (una relación que comentamos más adelante). Sobre todo aquéllos que implican la ruptura de gobiernos locales homogéneos mayoritarios, o en los que implícitamente han mediado conductas relacionadas con la corrupción política.

En el cuadro 17 sintetizamos las instituciones de control político reguladas que implican el cese/destitución de los presidentes de los órganos ejecutivos de las entidades territoriales locales de acuerdo con los períodos de mandato local desde 1979. Igualmente, en el cuadro 18 recogemos las causas de cambio de alcalde por comunidades autónomas, entre 1991-1995 y 1995-1999. En el cuadro 19 registramos las mociones de censura interpuestas entre 1987-1991 y 1995-1999, y la proporción que representan sobre el total de municipios y sobre el total de cada comunidad autónoma; y, en el cuadro 20, la distribución de las mociones de censura interpuestas según los tipos de circunscripciones electorales locales (Márquez, 1999b). En el cuadro 21 presentamos las mociones de censura según el año en que fueron interpuestas durante los tres períodos de mandato local considerados. Finalmente, en el cuadro 22 reseñamos las mociones de censura interpuestas a los presidentes de las diputaciones provinciales, cabildos insulares de Canarias y consejos insulares de Baleares.

En resumen, desde el punto de vista cuantitativo la proporción de mociones de censura registradas en los tres períodos de mandato ha ido decreciendo, y supone el 2,2% del total de municipios del estado en

CUADRO 17. REGULACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE CONTROL POLÍTICO QUE IMPLICAN EL CESE / DESTITUCIÓN DE LOS PRESIDENTES DE LOS ÓRGANOS EJECUTIVOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES LOCALES DE ACUERDO CON LOS PERÍODOS DE MANDATO LOCAL DESDE 1979

Instituciones de control	MUNICIPIOS	PROVINCIAS	ISLAS	ISLAS	TERRITORIOS HISTÓRICOS DEL PAÍS VASCO		
	Alcalde-presidente	Presidente de diputación de régimen común	Presidente de cabildo insular (Canarias)	Presidente de consejo insular (Baleares) (**)	Diputado general de Álava (***)	Diputado general de Guipúzcoa (***)	Diputado general de Vizcaya (***)
1979-1983	No	LEL, 1978	No	No	No	No	No
1983-1987	No (*)	LEL, 1978 (LO 6/1983)	No	No	NFOITHA, 1983	NFOITHG, 1983/ NF 3/1984	NFOJGDFV, 1983/ NFRGATHV, 1984
1987-1991	LOREG, 1985	LOREG, 1985	No	LOREG, 1985	NFOITHA, 1983	NFOITHG, 1983/ NF 3/1984	NF 3/1987
1991-1995	LOREG (LO 8 /1991)	LOREG (LO 8 /1991)	LOREG (LO 8 /1991)	LOREG (LO 8 /1991)	NF 52/1992	NFOITHG, 1983/ NF 3/1984	NF 3/1987
1995-1999	LOREG (LO 8 /1991)	LOREG (LO 8 /1991)	LOREG (LO 8 /1991)	LOREG (LO 8 /1991)	NF 52/1992	NFOITHG, 1983 NF 3/1984	NF 3/1987
1999-2003	LOREG NF 3/1987	LOREG (LO 8/1999)	LOREG (LO 8/1999)	LOREG (LO 8/1999)	NF 52/1992 LCI 8/2000	NFOITHG, 1983/ NF 3/1984	NF 3/1987
Cuestión de Confianza							
1979-1983	No	No	No	No	No	No	No
1983-1987	No	No	No	No	NFOITHA, 1983	NFOITHG, 1983/ NF 3/1984	NFOJGDFV, 1983/ NFRGATHV, 1984
1987-1991	No	No	No	No	NFOITHA, 1983	NFOITHG, 1983/ NF 3/1984	NF 3/1987
1991-1995	No	No	No	No	NF 52/1992	NFOITHG, 1983/ NF 3/1984	NF 3/1987
1995-1999	No	No	No	No	NF 52/1992	NFOITHG, 1983/ NF 3/1984	NF 3/1987
1999-2003	LOREG (LO 8/1999)	LOREG (LO 8/1999)	LOREG (LO 8/1999)	LOREG (LO 8/1999) LCI 8/2000	NF 3/1987	NFOITHG, 1983/ NF 3/1984	NF 52/1992

Legislación: LEL= Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales. LO 6/1983 = Ley orgánica 6/1983, de 2 de marzo, de modificación de la LEL. LOREG= la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general. LCI = Ley 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares. NFOITHA= Norma foral de 7 de marzo de 1983, de organización institucional del territorio histórico de Álava. NF 52/1992= Norma foral 52/1992, de 18 de diciembre, de organización, funcionamiento y régimen jurídico de la Diputación Foral de Álava. NFOITHG= Norma foral de 26 de febrero de 1983, de organización institucional del territorio histórico de Guipúzcoa. NF 3/1984= Norma foral 3/1984, de 30 de mayo, sobre gobierno y administración del territorio histórico de Guipúzcoa. NFOJGDFV= Norma foral de 5 de enero de 1983, de organización de las juntas generales y Diputación Foral de Vizcaya. NFRGATHV= Norma foral de 1 y 2 de marzo de 1984 de régimen de gobierno y administración del territorio histórico de Vizcaya. NF 3/1987= Norma foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre elección, organización, régimen y funcionamiento de las instituciones forales del territorio histórico de Vizcaya. (*) Aunque no está regulada en la LEL la moción de censura al alcalde, las destituciones que se producen y que son recurridas ante el Tribunal Supremo son admitidas mediante el principio de *contrarius actus* (STS de 27 de marzo de 1984 y STS de 10 de octubre de 1984). (**) En los consejos insulares de Baleares, de acuerdo con la interpretación del artículo 41.3 de la LRBR, la interposición de la moción de censura y más adelante de la cuestión de confianza, se aplica la regulación prevista en la LOREG para el presidente de Diputación provincial. Los reglamentos orgánicos de cada consejo Insular han regulado la moción de censura; Mallorca (ROCIMA, 2 de mayo de 1998); Menorca (ROCIME, 28 de enero de 1988); e, Ibiza-Formentera (ROCIIF, 14 de diciembre de 1985). Igualmente, la LCI 8/2000 remite a la LOREG, y establece unos supuestos para la cuestión de confianza. (***) La moción de censura y la cuestión de confianza están reguladas en cada uno de los territorios históricos en las normas forales citadas y, además, en los reglamentos de funcionamiento de las respectivas juntas generales. Igualmente, está prevista en las citadas normas forales la responsabilidad política de cada diputado foral.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 18. CAUSAS DEL CAMBIO DE ALCALDE EN ESPAÑA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS PERIODOS DE MANDATO LOCAL DE 1991-95 Y 1995-99

Comunidades autónomas	Municipios en		Fallecimiento				Renuncia o dimisión				Sentencia judicial				Moción de censura				Total				
	1991	1995	1991-1995		1995-1999		1991-1995		1995-1999		1991-1995		1995-1999		1991-1995		1995-1999		1991-1995		1995-1999		
	n.º	n.º	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	
ANDALUCÍA	767	769	7	0,9	3	0,4	58	7,6	52	6,8	2	0,3	2	0,3	17	2,2	17	2,2	84	11,0	74	9,6	
ARAGÓN	729	729	6	0,8	4	0,5	18	2,5	16	2,2	-	-	-	-	5	0,7	3	0,4	29	4,0	23	3,2	
ASTURIAS	78	78	1	1,3	1	1,3	1	1,3	-	-	-	-	-	-	1	1,3	3	3,8	3	3,8	4	5,1	
BALEARES	67	67	2	3,0	-	-	7	10,4	10	14,9	-	-	-	-	3	4,5	1	1,5	12	17,9	11	16,4	
CANARIAS	87	87	1	1,1	-	-	10	11,5	8	9,2	2	2,3	-	-	10	11,5	3	3,4	23	26,4	11	12,6	
CANTABRIA	102	102	4	3,9	1	1,0	8	7,8	4	3,9	-	-	1	1,0	3	2,9	3	2,9	15	14,7	9	8,8	
CASTILLA Y LEÓN	2.248	2.248	20	0,9	17	0,8	113	5,0	66	2,9	2	0,1	1	0,04	33	1,5	16	0,7	168	7,5	100	4,4	
CASTILLA-LA MANCHA	915	915	8	0,9	4	0,4	43	4,7	35	3,8	1	0,1	-	-	9	1,0	9	1,0	61	6,7	48	5,2	
CATALUÑA	942	944	7	0,7	3	0,3	52	5,5	44	4,7	2	0,2	1	0,1	18	1,9	12	1,3	79	8,4	60	6,4	
EXTREMADURA	380	382	3	0,8	1	0,3	24	6,3	12	3,1	1	0,3	-	-	3	0,8	2	0,5	31	8,2	15	3,9	
GALICIA	313	314	-	-	3	1,0	13	4,2	7	2,2	2	0,6	3	1,0	14	4,5	12	3,8	29	9,3	25	8,0	
MADRID	179	179	1	0,6	-	-	14	7,8	9	5,0	2	1,1	1	0,6	2	1,1	8	4,5	19	10,6	18	10,1	
MURCIA	45	45	-	-	-	-	7	15,6	4	8,9	-	0,0	-	-	-	-	1	2,2	7	15,6	5	11,1	
NAVARRA	267	272	5	1,9	1	0,4	14	5,2	11	4,0	2	0,7	1	0,4	2	0,7	4	1,5	23	8,6	17	6,3	
PAÍS VASCO	247	250	1	0,4	2	0,8	6	2,4	5	2,0	-	-	1	0,4	2	0,8	1	0,4	9	3,6	9	3,6	
LA RIOJA	174	174	1	0,6	-	-	10	5,7	10	5,7	1	0,6	-	-	4	2,3	2	1,1	16	9,2	12	6,9	
C. VALENCIANA	539	540	5	0,9	2	0,4	27	5,0	25	4,6	2	0,4	1	0,2	7	1,3	14	2,6	41	7,6	42	7,8	
CEUTA	1	1	-	-	-	-	-	-	1	100,0	1	100,0	-	-	-	-	-	-	1	100,0	1	100,0	
MELILLA	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100,0	-	-	-	-	1	100,0
TOTAL	8.081	8.097	72	0,9	42	0,5	425	5,3	319	3,9	20	0,2	12	0,1	133	1,6	112	1,4	650	8,0	485	6,0	

(*) Los porcentajes de cada una de las causas de cambio de alcalde están referidos al total de municipios de cada comunidad autónoma, según el periodo de mandato local.

Fuente: Elaboración propia a partir de Márquez (1999b: 325).

CUADRO 19. MOCIONES DE CENSURA LOCAL EN ESPAÑA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS PERÍODOS DE MANDATO LOCAL DE 1987-91, 1991-95 Y 1995-99

Comunidades autónomas	1987-1991 (*)				1991-1995					1995-1999				
	Total municipios		Mociones de censura		Total municipios	Mociones de censura		Mociones presentadas no debatidas	Total municipios		Mociones de censura		Mociones presentadas no debatidas	
	n.º	n.º	% sobre el total	% sobre total de municipios		n.º	n.º		% sobre el total	% sobre total de municipios	n.º	n.º		% sobre el total
ANDALUCÍA	765	17 (18)	9,6	2,2	767	17	12,8	2,2	(2)	769	17	15,2	2,2	-
ARAGÓN	728	6	3,4	0,8	729	5	3,8	0,7	-	729	3	2,7	0,4	-
ASTURIAS	78	1	0,6	1,3	78	1	0,8	1,3	-	78	3	2,7	3,8	-
BALEARES	66	5	2,8	7,6	67	3	2,3	4,5	-	67	1	0,9	1,5	-
CANARIAS	87	5	2,8	5,7	87	10	7,5	11,5	(1)	87	3	2,7	3,4	-
CANTABRIA	102	6	3,4	5,9	102	3	2,3	2,9	-	102	3	2,7	2,9	-
CASTILLA Y LEÓN	2.248	47	26,4	2,1	2.248	33	24,8	1,5	-	2.248	16	14,3	0,7	-
CASTILLA-LA MANCHA	915	25	14,0	2,7	915	9	6,8	1,0	(1)	915	9	8,0	1,0	-
CATALUÑA	940	16 (17)	9,0	1,7	942	18	13,5	1,9	-	944	12	10,7	1,3	-
EXTREMADURA	380	10	5,6	2,6	380	3	2,3	0,8	(2)	382	2	1,8	0,5	-
GALICIA	312	14	7,9	4,5	313	14	10,5	4,5	(1)	314	12	10,7	3,8	-
MADRID	178	6	3,4	3,4	179	2	1,5	1,1	(2)	179	8	7,1	4,5	(2)
MURCIA	45	1	0,6	2,2	45	-	-	-	-	45	1	0,9	2,2	-
NAVARRA	265	-	-	-	267	2	1,5	0,7	-	272	4	3,6	1,5	-
PAÍS VASCO	241	1 (2)	0,6	0,4	247	2	1,5	0,8	-	250	1	0,9	0,4	-
LA RIOJA	174	1	0,6	0,6	174	4	3,0	2,3	-	174	2	1,8	1,1	-
C. VALENCIANA	537	17	9,6	3,2	539	7	5,3	1,3	(1)	540	14	12,5	2,6	-
CEUTA	1	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-
MELILLA	1	-	-	-	1	-	-	-	-	1	1	0,9	100,0	-
TOTAL	8.063	178 (181)	100,0	2,2	8.081	133	100,0	1,6	(10)	8.097	112	100,0	1,4	(2)

(*) Entre paréntesis: Figuras en números total de mociones de censura por CC. AA. - censuradas en tres municipios se interpusieron dos mociones de censura en el periodo de mandato local 1987-1991

CUADRO 20. MOCIONES DE CENSURA LOCAL EN ESPAÑA POR TIPOS DE CIRCUNSCRIPCIONES Y TAMAÑO DE POBLACIÓN EN LOS PERÍODOS DE MANDATO LOCAL DE 1987-91, 1991-95 y 1995-99

Tipos de circunscripciones locales/Tamaño de población	Número de concejales a elegir	Padrón municipal 1996 (*)				1987-1991 (**)			1991-1995			1995-1999		
		Municipios		Población		Mociones de censura			Mociones de censura			Mociones de censura		
		n.º	%	n.º	%	n.º	%	% sobre municipios	n.º	%	% sobre municipios	n.º	%	% sobre municipios
TIPO I	-	(851)	(10,5)	(52.709)	(0,1)	(-)	(-)	(-)	(1)	(0,8)	(0,1)	(1)	(0,9)	(0,1)
Hasta 99	1	851	10,5	52.709	0,1	-	-	-	1	0,8	0,1	1	0,9	0,1
TIPO II	-	(1.591)	(19,6)	(264.763)	(0,7)	(13)	(7,3)	(0,5)	(9)	(6,8)	(0,4)	(8)	(7,1)	(0,4)
100-250	5	1591	19,6	264.763	0,7	(13)	7,3	0,5	9	6,8	0,4	8	7,1	0,4
TIPO III	-	(4.509)	(55,7)	(5.848.202)	(14,7)	(107)	(60,1)	(1,3)	(79)	(59,4)	(4,6)	(73)	(65,2)	(5,0)
251-1.000	7	2.461	30,4	1.274.743	3,2	42	23,6	1,0	29	21,8	0,9	26	23,2	0,9
1.001-2.000	9	1.028	12,7	1.444.239	3,6	28	15,7	1,5	23	17,3	1,7	21	18,8	1,8
2.001-5.000	11	1.020	12,6	3.129.220	7,9	37	20,8	2,0	27	20,3	2,0	26	23,2	2,3
TIPO IV	-	(853)	(10,5)	(8.124.523)	(20,5)	(41)	(23,0)	(2,7)	(32)	(24,1)	(5,6)	(19)	(17,0)	(4,1)
5.001-10.000	13	528	6,5	3.599.227	9,1	27	15,2	2,9	20	15,0	2,8	11	9,8	1,9
10.001-20.000	17	325	4,0	4.525.296	11,4	14	7,9	2,4	12	9,0	2,8	8	7,1	2,2
TIPO V	-	(178)	(2,2)	(5.195.495)	(13,1)	(6)	(3,4)	(1,9)	(8)	(6,0)	(3,4)	(7)	(6,3)	(3,5)
20.001-50.000	21	178	2,2	5.195.495	13,1	6	3,4	1,9	8	6,0	3,4	7	6,3	3,5
TIPO VI	-	(115)	(1,4)	(20.183.702)	(50,9)	(11)	(6,2)	(5,4)	(4)	(3,0)	(5,2)	(4)	(3,6)	(6,0)
50.001-100.000	25	60	0,7	3.982.633	10,0	4	2,2	3,7	2	1,5	2,5	4	3,6	6,0
Más de 100.000	25+1/>100.000	55	0,7	16.201.069	40,8	7	3,9	7,2	2	1,5	2,7	-	-	-
TOTAL		(8.097)	(100,0)	(39.669.394)	(100,0)	(178)	(100,0)	(2,2)	(133)	(100,0)	(1,6)	(112)	(100,0)	(1,4)

(*) Se ha tomado como referencia de total de municipios y población para el periodo analizado la rectificación del Padrón municipal a 1 de mayo de 1996. (**) En el periodo de mandato local 1987-1991 el total de mociones de censura son 181, en tres municipios se interpusieron dos mociones de censura durante el periodo citado.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 21. CRONOLOGÍA DE LA INTERPOSICIÓN DE LAS MOCIONES DE CENSURA LOCAL EN LOS PERÍODOS DE MANDATO LOCAL DE 1987-91, 1991-95 Y 1995-99

año	Períodos de mandato local							
	1987-1991		1991-1995			1995-1999		
	n.º	%	año	n.º	%	año	n.º	%
1987	8	4,4	1991	15	11,3	1995	8	7,1
1988	55	30,4	1992	67	50,4	1996	42	37,5
1989	68	37,6	1993	33	24,8	1997	43	38,4
1990	44	24,3	1994	17	12,8	1998	18	16,1
1991	6	3,3	1995	1	0,8	1999	1	0,9
TOTAL MOCIONES	181	100,0		133	100,0		112	100,0
TOTAL MUNICIPIOS	(8.063)	(2,2)		(8.081)	(1,6)		(8.097)	(1,4)

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 22. MOCIONES DE CENSURA INTERPUESTAS EN LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES, CABILDOS INSULARES DE CANARIAS Y CONSEJOS INSULARES DE BALEARES EN LOS PERÍODOS DE MANDATO LOCAL DE 1987, 1991 Y 1995

Entidades provinciales e insulares	Períodos de mandato local		
	1987-1991	1991-1995	1995-1999
	año	año	año
Diputación provincial de Ávila	-	1993	-
Diputación provincial de A Coruña	1988	-	-
Diputación provincial de Salamanca	1989	-	1997
Diputación provincial de Valladolid	-	1993	-
Diputación provincial de Zamora	-	-	1997
Cabildo Insular de El Hierro	-	1991	-
Cabildo Insular de Fuerteventura	-	-	1995
Cabildo Insular de Gran Canaria	-	1991	-
Cabildo Insular de La Palma	-	1993	1996
Cabildo Insular de Lanzarote	-	1994	1997
Consejo Insular de Menorca	-	1993	-
TOTAL DE MOCIONES DE CENSURA	2	7	5
% SOBRE EL TOTAL DE ENTIDADES	(4,2%)	(14,6%)	(10,4%)
PROVINCIALES E INSULARES (*)	(48)	(48)	(48)

(*) En total son 38 diputaciones provinciales de régimen común, 7 cabildos insulares de Canarias y 3 consejos insulares de Baleares.

Fuente: Elaboración propia.

1987-1991, el 1,6% en 1991-1995, y el 1,4% en 1995-1999. Por comunidades autónomas la mayor proporción de mociones en 1987-91 respecto al total de municipios correspondiente, se registró en Baleares (7,6%), mientras que el mayor número correspondió a Castilla y León (el 26,4% del total de las mociones presentadas en el Estado). En 1991-1995 la Comunidad Autónoma con una mayor proporción de mociones fue Canarias (11,5 % del total de sus municipios), y respecto al total de las presentadas en el Estado el mayor número correspondió también a Castilla y León (24,8%). En el último período de mandato local, 1995-1999, la Comunidad de Madrid registra la mayor proporción de mociones (4,5%), aunque es en Andalucía donde se concentran el mayor número de las presentadas en el conjunto del Estado (15,2%).

También hay que señalar que en el período 1987-1991 se presentaron sólo en tres municipios del total del Estado dos veces una moción de censura. El número de mociones de censura presentadas pero no debatidas entre 1991-1995, según los datos consultados fueron diez, y sólo dos entre 1995-1999.

Respecto a las mociones de censura presentadas según los tipos de circunscripciones electorales locales hay que señalar que en todos los períodos, entre 1987-1991 y 1995-1999, el mayor número está registrado en municipios entre 251 y 5.000 habitantes (entre el 59% y 65%), mientras que la incidencia sobre el número de municipios por cada tipo, los mayores registros (5% y 6%) de los de más de 50.000 habitantes.

El momento en que se presentan las mociones de censura varía entre los diferentes períodos por causas que no vamos a señalar aquí (Márquez, 1994, 1999b), pero la mayoría se concentran sobre todo en los dos primeros años de mandato local.

Por último, las mociones de censura presentadas en entes provinciales e insulares, destacar que su número ha sido menor en las diputaciones, las afectadas han sido cinco, con la particularidad que en la Diputación Provincial de Salamanca se presentaron dos mociones en dos períodos de mandato, en 1989 y en 1997. Sin embargo, la mayor incidencia se ha producido en los cabildos insulares de Canarias, a partir de la modificación de la LOREG en 1991 que reguló por primera vez la moción de censura en estos entes, incrementándose la proporción de mociones del 4,2% en 1987-1991, al 14,6% en 1991-1995, para descender al 10,4% en 1995-1999.

3.2.1 La regulación de la cuestión de confianza.

La novedad significativa que se introduce en la modificación de la LOREG es la incorporación de una nueva figura: la cuestión de confianza (artículo 197 bis). Una regulación que complementa los citados mecanismo de control y de pesos y contrapesos (*cheks and balances*), entre el alcalde y el Pleno, vinculada con algunos supuestos relacionados con la gestión político-administrativa, en el marco de las atribuciones del alcalde. El contenido de la regulación de la nueva institución, así como sus efectos benéficos para la gestión de los ayuntamientos, las diputaciones provinciales y cabildos insulares, queda expresada en la exposición de motivos de la L.O. 8/1999 que modifica la LOREG de la manera siguiente:

«2.a La introducción de la cuestión de confianza vinculada a proyectos concretos, como son la aprobación de los presupuestos de la corporación, del reglamento orgánico, de las ordenanzas fiscales y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal. Se trataría con ello de dotar a los ayuntamientos de un instrumento que permita superar las situaciones de rigidez o de bloqueo en el proceso de tomas de decisiones en las materias señaladas, que tienen la máxima trascendencia en el desarrollo del gobierno municipal. Las diferencias establecidas en función de la población de los municipios obedecen al distinto sistema de elección previsto en ambos casos. Asimismo, se prevé la posibilidad de aplicar la cuestión de confianza por parte de los presidentes de las diputaciones y cabildos insulares, en los dos primeros supuestos antes indicados, así como en la aprobación de los planes de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal y en los planes de ordenación de ámbito insular.»

Esta nueva institución en los gobiernos locales, según recuerda el Dictamen del Consejo de Estado sobre el Proyecto de ley (11 de junio de 1998), no está relacionada con la regulación de la cuestión de confianza en el artículo 112 de la Constitución de 1978 (que se refiere al programa del Gobierno o una declaración política general), sino en la línea del artículo 49.3 de la Constitución francesa de 1958 y del artículo 6 de la Ley 51/1977, de 14 de noviembre, sobre regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno a efectos de la moción de censura y de la cuestión de confianza. Señala el Consejo de Estado que «se vincula, por lo tanto, el otorgamiento de la confianza a la aprobación de una norma (o un acto) jurídicamente eficaz»⁸².

En la tramitación parlamentaria la previsión contenida en el Proyecto

⁸² Los dictámenes del Consejo de Estado emitidos a los anteproyectos de ley contenidos en las *Medidas*, están recogidos en Arenilla y Canales (1999: 544-589).

del Gobierno sobre la cuestión de confianza quedaría parcialmente alterada, a la vez que los grupos parlamentarios de la oposición, IU y PSOE, mantendrían posiciones críticas respecto a esta figura. Izquierda Unida abogaba por la supresión del nuevo artículo 197 bis, aunque después se abstuvo en la votación a la totalidad del Proyecto de modificación de la LOREG. Por el contrario, el PSOE mantuvo dos posiciones diferentes en el Congreso y en el Senado. En el Congreso el PSOE votó a favor de la modificación de la LOREG, en la medida que fueron aceptadas parcialmente por el G.P. Popular las enmiendas presentadas, mediante la propuesta de una transaccional, en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, mientras que se abstuvo después en el Senado. En el Senado el G.P. Socialista presentó un conjunto de enmiendas para modificar la regulación de la cuestión de confianza contemplada en el texto remitido por el Congreso. La postura central se centraba en equiparar la vinculación de la confianza al presupuesto anual de la entidad local con el resto de los supuestos contemplados («el reglamento orgánico, las ordenanzas fiscales, y la aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal»), y no la que finalmente sería aprobada:

«Artículo 197 bis. 5. La previsión contenida en el número anterior no será aplicable cuando la cuestión de confianza se vincule a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales. En este caso se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto si en el plazo de un mes desde que se votara el rechazo de la cuestión de confianza no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a alcalde, o si ésta no prospera. A estos efectos, no rige la limitación establecida en el apartado 2 del artículo anterior.»

El senador, Sr. Pérez García, del Grupo Parlamentario Socialista, justificaba su posición diciendo que «nosotros hemos intentado ligar la cuestión de confianza a la aprobación de los presupuestos, sin lo cual es prácticamente imposible gobernar una entidad local (...), pero, además, reconduzcamos la cuestión de confianza al sentido constructivo y positivo que tiene la moción de censura en nuestro ordenamiento jurídico: sino, vamos a consagrar un auténtico premio a la inestabilidad»⁸³.

En definitiva, la regulación de la cuestión de confianza presenta dos modelos en cuanto a las políticas públicas con las que se vincula y las consecuencias de la pérdida de la confianza: el primer modelo tiene un alcance limitado porque se vincula a la aprobación de tres tipos de normas o actos administrativos (reglamento orgánico, ordenanzas fiscales, y la aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de

⁸³ Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado*, Sesión del Pleno, VI Legislatura, núm. 125, 25 de marzo de 1999, pág. 5.906.

planeamiento), y que la pérdida de confianza implica el cese del alcalde y una nueva elección del mismo mediante la vía del artículo 196 de la LOREG (con las especialidades contenidas en el artículo 197bis.4.a); y, el segundo modelo tiene un alcance general porque está vinculado a la aprobación de los presupuestos anuales –a la concreción en definitiva del programa de gobierno–, y que la pérdida de la confianza puede desembocar o no en una moción de censura constructiva (artículos 197 y 197bis de la LOREG).

La regulación de la cuestión de confianza no deja de ser positiva en la medida que con la nueva institución se amplían los instrumentos de control que inciden en la estabilidad política y en la gobernabilidad local; es decir, en la capacidad de gobierno concretada en la formulación de políticas públicas y en la resolución de problemas. La moción de censura quedaría relacionada con la recomposición de la quiebra de la estabilidad política (la articulación de mayorías de gobierno); mientras que la cuestión de confianza se vincula a unos supuestos concretos relacionados con la gestión político-administrativa, además del presupuesto como expresión del programa de gobierno. Con la particularidad que de los supuestos contemplados objeto de la vinculación de la cuestión de confianza, sólo los presupuestos tienen una regularidad anual⁸⁴, mientras que el resto pueden estar sujetos a la contingencia de su necesidad en circunstancias puntuales. Sin olvidar las limitaciones que establece la LOREG para la utilización de la cuestión de confianza durante un período de mandato local: «Cada alcalde no podrá plantear más de una cuestión de confianza en cada año, contado desde el inicio de su mandato, ni más de dos durante la duración total del mismo. No se podrá plantear una cuestión de confianza en el último año de mandato de cada corporación» (artículo 197bis.6). Pero la dinámica política local será la que determinará si la regulación efectuada es eficaz y técnicamente acertada, puesto que también se produce un encabalgamiento con la utilización de la moción de censura al margen de los dos modelos de cuestión de confianza (artículo 197bis.8 de la LOREG)⁸⁵.

⁸⁴ Véase al efecto las consideraciones que realiza Rodríguez Álvarez (1999a: 179-180) sobre el procedimiento de tramitación de los presupuestos prevista en la Ley de haciendas locales. De Julián (1999: 53) señala por otro lado, que el rechazo inicial al presupuesto de la entidad «se traduzca en aceptación si no se presenta una moción de censura en el plazo de un mes, o si se presenta la misma es rechazada; esta solución pugna con el principio de seguridad jurídica».

⁸⁵ El artículo 197bis.8. de la LOREG dice lo siguiente: «Los concejales que votasen a favor de la aprobación de un asunto al que se hubiese vinculado una cuestión de confianza no podrán firmar una moción de censura contra el alcalde que lo hubies planteado hasta que transcurra un plazo de seis meses contado a partir de la fecha de votación del mismo. Asimismo, durante el indicado plazo, tampoco dichos concejales

La utilización por parte del alcalde de la cuestión de confianza queda, de hecho, limitada de manera efectiva a los tres primeros años de los cuatro que comprende un período de mandato local. En resumen, el rendimiento o la utilización de la cuestión de confianza, en sus dos modelos, está por descubrir, sobre todo en cuanto a su utilización por alcaldes que presidan un gobierno local de distinto tipo: homogéneos con mayoría absoluta; homogéneos en minoría; o de coalición según las diferentes tipologías (mínima vencedora, minoritaria, o sobredimensionada)⁸⁶.

4. El transfuguismo y la inestabilidad política local: *el código de conducta política*

Los procesos de movilidad política son consustanciales con la propia dinámica política y, en consecuencia, también con un tipo específico de la citada movilidad como es el transfuguismo, la deslealtad política (Márquez, 1992). La motivación de los comportamientos de transfuguismo son, sin duda, complejos. Entre los mismos, podemos destacar aquéllos derivados de las relaciones intrapartidarias, de los conflictos entre cargos electos y la disciplina orgánica. Unas relaciones que en el escenario político local, por su extensión, plantean problemas a la hora de articular la autonomía de los electos y la disciplina respecto a las directrices emanadas por los órganos de dirección partidarias, según los diferentes niveles de organización territoriales (local, provincial/comarcal, autonómica, nacional/estatal). Cuando no hay procedimientos intrapartidarios adecuados de integración del conflicto, las sanciones disciplinarias que conducen a las expulsiones definitivas del partido dejan a los cargos electos fuera de la organización y, por lo tanto, queda preservada

podrán emitir un voto contrario al asunto al que se hubiese vinculado la cuestión de confianza, siempre que sea sometido a votación en los mismos términos que en tal ocasión. Caso de emitir dicho voto contrario, éste será considerado nulo».

⁸⁶ En el Ayuntamiento de A Guarda (Pontevedra) tenemos un ejemplo de la aplicación de la regulación de la cuestión de confianza. Después de las elecciones locales de junio de 1999 una coalición poselectoral entre PSOE, BNG e IU eligió como alcalde al candidato del PSOE que formó un Gobierno local con los partidos coaligados. Las discrepancias en el seno del Gobierno de coalición, en particular de IU, sobre los presupuestos municipales, forzó al alcalde socialista que presentase una cuestión de confianza, que fue derrotada por mayoría con los votos de PP e IU. Dentro de los plazos previstos por la LOREG el PP e IU presentaron una moción de censura, que fue votada el 13 de julio de 2000, en la que resultó elegido alcalde el candidato del PP y la formación de un nuevo gobierno local de coalición entre PP e IU.

su autonomía en cuanto cargo electo pero deja al partido sin representación en la institución correspondiente. Una suspensión de militancia en un partido de un cargo electo puede afectar a su participación orgánica, pero la expulsión implica una decisión unilateral de la organización –de acuerdo con su tipología reglamentaria de faltas–, que afecta por un lado, a la propia representación del partido pero, por otro, al electorado que ha elegido listas de candidatos cerradas y bloqueadas como sucede en las elecciones locales.

En la tramitación parlamentaria de la LEL de 1978 se introdujo un artículo, el 11.7, que si bien trataba de preservar la representación obtenida por una candidatura en caso de abandono voluntario de la misma del cargo electo, sin embargo, la ambigua redacción dejó abierta la posibilidad a que un partido utilizara una suerte de revocación derivado –según los casos–, de conflictos disciplinarios. El citado artículo dice así:

«Tratándose de listas que representen a partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior. El que así accediere ocupará el puesto por el tiempo que restare de mandato.»

De esta manera se regulaba la previsión que este tipo de comportamientos podría tener en las corporaciones locales, aunque no respecto a otros cargos representativos. Teniendo en cuenta que el sistema electoral local en los municipios de más de 250 habitantes es de escrutinio proporcional y de listas cerradas y bloqueadas, como el de la elección del Congreso de los Diputados y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. En otros ordenamientos constitucionales, por ejemplo, en Portugal, el mandato parlamentario o local se pierde si después de la elección se inscribe en un partido distinto por el cual resultó elegido, teniendo en cuenta las situaciones excepcionales de la disolución de una formación y de los independientes elegidos como tales en listas de partido. Una regulación que intenta resolver la armonización de la prohibición constitucional del mandato imperativo y la lealtad política al electorado que eligió a un candidato en una lista determinada y a la formación que representa. Se trata de introducir reglas sin que los principios constitucionales alienten dinámicas disfuncionales para las instituciones representativas y la lealtad política, y que la libre disposición del mandato no sea un principio ilimitado e inconsecuente con la funcionalidad institucional y la lealtad política (Márquez, 1992: 105-107).

Sin embargo, la previsión contenida en la preconstitucional LEL tuvo poca fortuna, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad del artículo 11.7 de la LEL por la STC 5/1983, en la interpretación del uso de la revocación de partido; es decir, la expulsión del partido y, por con-

siguiente, la interpretación de esta expulsión de la organización como causa de baja en la corporación y la devolución del mandato al partido, al siguiente en la lista. La doctrina que sienta el Tribunal Constitucional a partir de la citada sentencia –de acuerdo con el artículo 23.2 de la Constitución–, es que la titularidad del escaño corresponde a los representantes, y no a las formaciones políticas en cuyas listas electorales han sido elegidos.

A partir de este momento los comportamientos de transfuguismo han quedado, se puede decir, de facto legalizados; es decir, no existe ninguna regulación al efecto, a pesar de la jurisprudencia constitucional posterior reincidente sobre estos comportamientos. Porque no hay que olvidar, que a pesar de la imprecisión del citado artículo 11.7, el núcleo central del mismo, la baja voluntaria en un partido («si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al partido que le presentó»), no ha sido objeto de pronunciamiento constitucional. Así lo reitera el propio Tribunal en varias sentencias: «Sobre el supuesto de abandono voluntario del partido y sus eventuales consecuencias respecto del cargo representativo no se ha pronunciado el Tribunal Constitucional» (STC 5/1993, STC 28/1994 y STC 31/1993). Ahora bien, la posibilidad que dejaba abierta el Tribunal Constitucional para la regulación legislativa del supuesto citado, parece que lo cierra con la STC 185/1993, al referirse al abandono voluntario de un grupo parlamentario o municipal, al señalar que «es evidente que la Constitución española protege a los representantes que optan por abandonar un determinado grupo político y que de dicho abandono no puede en forma alguna derivarse la pérdida del mandato representativo.»

En consecuencia, el margen de maniobra normativa para amortiguar los efectos del transfuguismo político que, en su caso, se pueden derivar, parece que tiene que ajustarse de manera precisa para estar dentro del marco constitucional existente. Las posibilidades que se atisban parece que quedan limitadas a dos vías: introducir desincentivos al transfuguismo con medidas parecidas a un aislamiento institucional del tránsito, o apelar al compromiso de los partidos políticos, a la ética pública, para rechazar los eventuales apoyos que puedan llevar a cabo los tránsfugas. En este sentido se inscribe el *Acuerdo sobre el Código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales*, suscrito el 7 de julio de 1998 el ministro de Administraciones Públicas y los representantes de trece formaciones políticas –anteriormente citadas–, en el marco del conjunto de las *Medidas para el desarrollo del Gobierno local*.

Las recomendaciones limitativas que propone el *Acuerdo* se centran en las de carácter político y en las reformas de los reglamentos orgánicos de las corporaciones locales para introducir medidas tendentes a desincentivar comportamientos de deslealtad política:

«2º. Los partidos políticos que suscriben los acuerdos se comprometen a rechazar y no admitir en su grupo político a un concejal integrado en la candidatura de otra formación, mientras mantenga el cargo conseguido en su partido original. Asimismo se comprometen a impedir la utilización de tráfugas para constituir, mantener o cambiar las mayorías de Gobierno de las instituciones públicas, a no apoyar ninguna iniciativa que provenga de los mismos, y a desincentivar el transfuguismo político a través de la adopción de medidas disuasorias de carácter económico, reglamentario y protocolario.

3º. En cuanto a los criterios para establecer procedimientos reglados que dificultan el transfuguismo, los partidos firmantes propiciarán las reformas reglamentarias en las corporaciones locales donde ostenten representación, con la finalidad de aislar a los concejales tráfugas. Los nuevos reglamentos establecerán que los concejales que abandonen los partidos o agrupaciones en cuyas candidaturas resultaron elegidos no pasen al grupo mixto, sino que se organicen a partir de la creación de la figura de los 'no inscritos' o del 'concejal independiente', con la creación, en su caso, del correspondiente grupo de 'no inscritos', y actúen en la corporación de forma aislada, sin que puedan percibir o beneficiarse de los recursos económicos y materiales puestos a disposición de los grupos políticos de la corporación.»

Como ejemplo de la traslación legislativa para desincentivar el transfuguismo se encuentran en dos leyes autonómicas al regular los grupos políticos municipales: en primer lugar, la Ley de Administración local de Galicia de 1997⁸⁷, que es anterior al referido *Acuerdo*, y, en segundo lugar, está la Ley de Administración local de Aragón de 1999⁸⁸, que es posterior, y que introduce alguna de las recomendaciones señaladas. También se puede señalar otros ejemplos: el Reglamento orgánico del Consell Insular de Mallorca, de 2 de junio de 1998, asigna la condición de consejero 'no adscrito' a los que abandonen un grupo político, a la vez que prohíbe la incorporación de otro grupo o la posibilidad de constituir un grupo mixto⁸⁹; y, el Reglamento orgánico de la Diputación pro-

⁸⁷ El artículo 74.5 de la citada ley dice: «Durante el mandato de la corporación, ningún miembro de la misma podrá integrarse en un grupo distinto de aquél en que lo haga inicialmente.»

⁸⁸ El artículo 111.5 de la citada ley señala que: «Los miembros de las corporaciones locales que no se integren en un grupo en el plazo señalado o que dejen de pertenecer a su grupo de origen pasarán automáticamente a tener la condición de miembros no adscritos. 6. El miembro de la corporación que deje de pertenecer a su grupo de origen perderá el puesto que ocupare en las comisiones para las que hubiere sido designado por dicho grupo, así como la posibilidad de tener reconocida dedicación exclusiva.»

⁸⁹ En el artículo 15.1 del Reglamento del Consell insular de Mallorca dice: «Una vez constituidos los grupos, aquellas consejeras, o consejeros, que se separen del

vincial de Zaragoza, de 14 de enero de 2000, que regula de una manera similar al anterior la condición del diputado provincial «no adscrito»⁹⁰.

Ahora bien, la utilización del criterio de lista o candidatura electoral para la formación de los grupos políticos municipales puede presentar, al menos, algunas incertidumbres, por ejemplo, en los casos de las listas integradas por coaliciones de partidos preelectorales o por «independientes en listas de partido». En el primer caso, se pueden producir discrepancias entre los partidos coaligados después de las elecciones a la hora de integrar o de permanecer en un solo grupo político⁹¹; y, en el segundo, la no pertenencia orgánica a un partido del mandato con carácter independiente puede plantear un problema de disciplina en casos de conflicto que desemboque en su separación del grupo político. Igualmente, siguen latentes las situaciones de conflicto entre mandato local y el partido –como señalábamos anteriormente– que desemboquen en sanciones disciplinarias que conduzcan, por ejemplo, a la expulsión del partido. Una cuestión que en la dinámica política plantea problemas en el mantenimiento de la cohesión de los grupos políticos, y que la posible separación del mismo por esta circunstancia de naturaleza disciplinaria con la organización partidaria plantea también sus reservas como un comportamiento asimilado al de transfuguismo.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha manifestado en su jurisprudencia que corresponde a los concejales la titularidad del derecho a participar en un órgano interno de funcionamiento del ayuntamiento (STC 36/1990, STC 30/1993, y STC 183/1995) y, en particular, en los grupos políticos municipales. También sobre el ejercicio de los derechos de participación que tienen los representantes (artículo 23.3 de la Cons-

grupo al que estaban adscritos tendrán la condición de miembros no adscritos y no podrán formar parte de ningún otro grupo ni constituir grupo mixto». Igualmente, en el artículo 15.4 se establece que «los consejeros o consejeras no adscritos no podrán recibir ningún otro tipo de percepción económica que las previstas en el artículo 10 de este reglamento».

⁹⁰ El artículo 11 del Reglamento orgánico de la Diputación provincial de Zaragoza regula la condición de los miembros «no adscritos», en el supuesto de «los diputados que no se integren en un grupo antes del primer Pleno ordinario de la Diputación o que dejen de pertenecer a su grupo de origen pasarán automáticamente a tener la condición de miembro no adscritos». Entre las penalizaciones establecidas a esta condición se señalan las siguientes: la prohibición de ejercer sus funciones en régimen de dedicación exclusiva (artículo 5.1); y, no les aplica lo establecido en el artículo 15 acerca de la provisión de medios materiales y económicos para desempeñar sus funciones. No obstante, si tienen el derecho de formar parte, como mínimo de una comisión informativa (artículo 11.3).

⁹¹ En la reciente historia parlamentaria, a partir de 1977, tenemos ejemplos tanto en el Congreso de los Diputados como en las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, de rupturas de coaliciones de partidos preelectorales que integraron inicialmente un mismo grupo parlamentarios (Márquez, 1992).

titución), la STC 32/1985 señala que el legislador no puede «regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que vacíe de contenido la función que ha de desempeñar o se les estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros». En el artículo 7 de la Carta europea de la autonomía local se señala que «el Estatuto de los representantes locales debe asegurar el libre ejercicio de su mandato».

En todo caso, a pesar de los interrogantes que puede plantear la traslación jurídica del *Acuerdo sobre el Código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales*, puesto que no se contempla la pérdida del mandato por comportamientos de transfuguismo sino de restricciones al desempeño del mismo, una suerte de penalización. Sobre el *Acuerdo*, Vanaclocha (1999: 227) destaca que es una iniciativa que «intenta recuperar en cierto sentido los valores consociativos. Su objeto es responder a la *necesidad* de articular fórmulas de regulación política de problemas para los cuales es insuficiente la regulación jurídica». No obstante, en el punto cuarto del *Acuerdo* se expresa un compromiso a tenor de la puerta abierta que dejan las sentencias del Tribunal Constitucional citadas anteriormente, para regular las bajas voluntarias en un partido de un mandato local pero que tendría que encajar, en su caso, con la STC 185/1993 antes referida⁹². El compromiso dice así:

«4º. Los partidos políticos firmantes se comprometen a estudiar y, en su caso, presentar, antes de finalizar el próximo período de sesiones, una iniciativa legislativa de reforma de la Ley orgánica del régimen electoral general, para regular el supuesto de titularidad del cargo cuando el representante electo abandone voluntariamente el partido político.»

Las bondades que se pueden desprender, en términos generales, del *Acuerdo* está por determinar, no sólo en las previsiones normativas que se puede hacer en su caso, sino en el uso por parte de los partidos políticos de las recomendaciones acordadas. Sobre éste último comportamiento no cabe duda que se enmarca dentro de la incertidumbre de la dinámica política⁹³. No obstante, sí podemos señalar un ejemplo de las consecuencias jurídicas derivadas en un municipio de Madrid que

⁹² Véase al respecto a PRESNO LINERA, M.A., *Los partidos políticos en el sistema constitucional español. Prontuario de jurisprudencia constitucional 1980-1999*, Madrid, Aranzadi, 2000, págs. 55-60.

⁹³ La puesta a prueba del *Código de conducta política* se produjo a los pocos días de su firma, al producirse mociones de censura propiciadas por transfugas. En concreto, en el municipio salmantino de Cepeda, de poco más de 500 habitantes, una concejal transfuga del PP fue apoyada por los concejales del PSOE para destituir a la alcaldesa del PP (*El Mundo*, 14 de julio de 1998).

adoptó por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación adherirse al *Acuerdo sobre el Código de conducta política*, actuando en consecuencia sobre un concejal transfuga al excluirlo del Grupo Político Municipal Mixto e, incluso, de las comisiones informativas. El Auto dictado por un Juzgado de Instrucción de Madrid, ante la querrela presentada por el concejal transfuga, señala entre otras consideraciones que: «los hechos objeto de la querrela no revisten los caracteres del delito de prevaricación, ya que el acuerdo referente a la formación de los grupos políticos es consecuencia del punto anterior aprobado por el Pleno, por el que se vinculaban al *Acuerdo* y por tanto a lo previsto en el mismo para el supuesto concreto.»⁹⁴ En este Auto judicial se deja sentado que su carácter de «no inscrito» en un grupo político municipal –en este caso el mixto- y su exclusión de las comisiones informativas, no implica que pueda obtener las informaciones necesarias y que participe en la toma de decisiones y que vote como cualquier concejal puesto que las mismas se adoptan en el Pleno y no en las comisiones informativas⁹⁵.

Por último, también hay que destacar que no todos los comportamientos de transfuguismo –como uno de los supuestos de la movilidad política– se vinculan necesariamente con procesos de inestabilidad política local que desembocan en mociones de censura, aunque sí es cierto que esta relación se produce empíricamente de diversas maneras. En investigaciones anteriores ya planteamos una propuesta metodológica y unas tipologías de acuerdo con un modelo elaborado para el análisis de la inestabilidad política local, con los ejemplos correspondientes. En síntesis, las tipologías propuestas para el análisis empírico de la moción de censura local son las siguientes:

«Tipología 1.- Autocensura de la mayoría o de la coalición.

■ Subtipología 1.a): Autocensura de cambio, cuando la mayoría que sustenta la alcaldía decide el cambio de alcalde sólo con los apoyos de la propia mayoría. La acción se enmarca en la resolución del conflicto entre el alcalde y la mayoría de gobierno.

■ Subtipología 1.b): Autocensura de protección o de rotación, cuando se utiliza la moción por la mayoría que sustenta la alcaldía para bloquear cualquier posibilidad de moción alternativa durante el período de mandato local; o bien, en caso de coalición, facilita la sustitución de alcalde por otro miembro de la misma que no sea cabeza de lista.

⁹⁴ El Auto fue dictado por el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Colmenar Viejo (Madrid).

⁹⁵ Para un comentario más extenso véase a FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, M., «El pacto contra el transfuguismo aplicado a un auto judicial», en *Cuadernos de Administración Local* (Boletín de Información Técnica de la FEMP), núm. 48, junio 2000, pág. 12.

Tipología 2.- Censura por ruptura de la mayoría.


■ Subtipología 2.a): Censura por ruptura de la mayoría por comportamiento de movilidad política y potencial de chantaje, pero la coalición resultante mantiene en la alcaldía a un miembro que procede de la mayoría escindida.

■ Subtipología 2.b): Censura por ruptura de la mayoría por comportamiento de movilidad política, pero la coalición resultante no mantiene en la alcaldía a ningún miembro que proceda de la mayoría escindida.

Tipología 3.- Censura por quiebra de la coalición.

■ Subtipología 3.a): Censura por quiebra de la coalición, cuando cesan los apoyos a un alcalde en minoría y se desplazan hacia otra formación.

■ Subtipología 3.b): Censura por quiebra de la coalición por movilidad política, cuando cesan los apoyos a un alcalde en minoría y se desplazan hacia otro candidato y, a su vez, median comportamientos de movilidad política» (Márquez, 1994: 288-289).

En definitiva, se puede decir que existe transfuguismo y transfuguis-mos; es decir, una variada pluralidad de motivaciones, comportamientos y efectos, que están relacionados también con el contexto sociopolítico en el que se producen, de la dinámica política a la postre. Si puede resultar problemática la regulación legislativa de la pérdida del mandato a consecuencia del abandono voluntario del partido o lista por la que resultó elegido un mandato local –en principio, por las interpretaciones jurisprudenciales señaladas–, más aún conseguir que los partidos políticos se autolimiten, porque al mismo tiempo son los perjudicados pero también los beneficiarios⁹⁶. 

⁹⁶ En el último periodo de mandato local (1999-2003), entre julio de 1999 y septiembre de 2000 se han interpuesto 54 mociones de censura, de las que 15 fueron impulsadas o apoyadas por transfugas. Los partidos beneficiados por los tráfugas fueron: en cinco casos el PP; en otros cinco el PSOE; en dos CiU; en uno CC-CDS; y, en otros dos, agrupaciones electorales de independientes (*La Voz de Galicia*, 25 de septiembre de 2000).

Bibliografía

- ALBA TERCEDOR, C.R. y VANACLOCHA BELIVER, F.J. (Eds.) (1997), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid/BOE.
- ARENILLA SÁEZ, M. y CANALES ALIENDE, M. (Coord.) (1999), *Gobierno y Pacto Local*, Madrid, MAP/MP/BOE.
- ARGULLOL MURCADAS, E. (1991), «La Administración de las comunidades autónomas», en MARTIN-RETORTILLO, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, Tomo IV, págs. 3.449-3.478.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A.; ALLUE BUIZA, A., y GONZALEZ DEL TESO, T. (2000), *El Pacto Local de 1999. Medidas para el desarrollo del gobierno local*, Granada, Comares.
- CANALES ALIENDE, J.M. (1995), «Reflexiones sobre la situación y la problemática actual del Gobierno y de la Administración de las grandes ciudades», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 265, enero-marzo, págs. 9-32.
- CAPO, J. (1991), «Elecciones municipales, pero no locales», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 56, octubre-diciembre, págs. 143-164.
- (1994), «Oposición y minorías en las legislaturas socialistas», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 66, abril-junio, págs. 91-113.
- CARBALLEIRA RIVERA, M.^a T. (1993), *La provincia en el sistema autonómico español*, Madrid, Marcial Pons/Universidade de Santiago de Compostela.
- CARRILLO BARROSO, E. (1989), «La nacionalización de la política local», en *Política y Sociedad*, núm. 3, págs. 29-46.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. (1996), «Autoorganización autonómica y entidades locales», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 270, abril-junio, págs. 305-325.
- (1998), «El debate sobre la autonomía municipal», en *Revista de Administración Pública*, núm. 147, septiembre-diciembre, págs. 59-95.
- CASTELLS ARTECHE, J.M. (1991), «Balance de la normativa de las Comunidades autónomas sobre régimen local», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 30, págs. 23-41.
- DE JULIÁN CAÑADA, E. (1999), «La moción de censura y cuestión de confianza en la Administración local», en *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. 30, junio, págs. 45-53.
- DROR, Y. (1994), *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, Barcelona, Círculo de Lectores.
- FANLO LORAS, A. (1990), *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Madrid, CEC.
- FONT I LLOVET, T. (Dir.) (1992), *Informe sobre el Gobierno local*, Madrid, MAP-Fundació Carlos Pi i Sunyer-d'Estudis Autonòmics i Locals.
- FONT I LLOVET, T. (1995), «El Gobierno local entre el Estado autonómico y la Unión Europea: hacia el pacto local», en *Autonomies*, núm. 20, diciembre, págs. 103-119.
- GARCÍA MORILLO, J. (1998), *La configuración constitucional de la autonomía local*, Madrid, Diputació de Barcelona/Marcial Pons.
- LLISET BORRELL, F. (1985), *Manual de Derecho Local*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos.
- MAGRE FERRÁN, J. (1995), *Les mocions de censura a l'alcalde a Catalunya (1979-1994)*, Barcelona, ICPS.
- MAGRE FERRÁN, J. y MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L. (1999), «Reflexiones sobre la moción de censura al alcalde: evolución, comportamientos», en *IV Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*, Granada, 30 de septiembre-2 de octubre (mimeografiado).

- MAP/FEMP/INAP (1999), *El pacto local. Medidas para el desarrollo del Gobierno local*, Madrid, MAP.
- MARCOS OYARZUN, F.J. (2000), *Nuevo escenario de poderes en la Administración local municipal*, Elcano, Aranzadi.
- MÁRQUEZ CRUZ, G. (1992), *Movilidad política y lealtad partidista en Andalucía (1973-1991)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (1994), «Bases para el estudio de la inestabilidad política en los Gobiernos locales», *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 86, octubre-diciembre, págs. 261-311.
- (1995), *O Gobierno local en España: procesos de transición e normalización política*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia: Escola Galega de Administración Pública.
- (1997a), «Transición y normalización del sistema político local en España», en ALBA TERCEDOR, C.R. y VANACLOCHA BELLVER, F.J. (Eds.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid/BOE, págs. 141-204.
- (1997b), «El sistema político local en España: de las Cortes de Cádiz a la Restauración (1810-1923)», en FERNÁNDEZ PRIETO, L.; NÚÑEZ XEIXAS, X. M.; ARTIAGA REGO, A. y BALBOA, X. (Coord.), *Poder local, elites e cambio social na Galicia non urbana (1874-1936)*, Santiago de Compostela, Parlamento de Galicia/Universidade: Servicio de Publicacións e Intercambio Científico, págs. 29-140.
- (1999a), «Las élites políticas locales en España», en *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. 28, abril, págs. 25-81.
- (1999b), «Veinte años de democracia local en España: elecciones, producción de gobierno, moción de censura y élite política (1979-1999)», en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 106, octubre-diciembre, págs. 289-334.
- MARTÍN-RETORTILLO, S. (1982), «Las corporaciones locales en el Anteproyecto de Constitución», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 213, págs. 9 y ss.
- MIR i BAGO, J. (1991), *El sistema español de competencias locales*, Madrid, Marcial Pons.
- (1991b), *La reforma del régimen local a Catalunya*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- MORATA, F. (Ed.) (1992), *El Govern local, Anuari 1991*, Barcelona, PPU/UAB.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1993), «La Carta europea de la autonomía local y el ordenamiento local español», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, julio-septiembre, págs. 475-497.
- PAREJO ALFONSO, L. (1981), *Garantía Institucional y Autonomías locales*, Madrid, IEAL.
- (1984), «Relaciones interadministrativas y régimen local», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 40-41, enero-marzo, págs. 195-230.
- (1995), «La Ley básica de régimen local a los diez años de su vigencia», en *Sistema* núm. 126, págs. 5-17.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M. (1996), *La Carta europea de la autonomía local. Su significado en el ordenamiento jurídico español*, Barcelona, Bayer.
- (1999a), *La reforma del régimen local de 1999*, Barcelona, Bayer.
- (1999b), «La articulación del Pacto Local desde el Estado», en Arenilla Sáez, M. y Canales Aliende, M. (Coord.), *Gobierno y Pacto Local*, Madrid, MAP/MP/BOE, págs. 225-239.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990), *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Madrid, Civitas.
- TRUJILLO PÉREZ, A.J. (1999), *La moción de censura en las entidades locales*, Madrid, Civitas.
- VANACLOCHA BELLVER, F.J. (1997), «Identidades de los gobiernos locales y reforma electoral», en Alba TERCEDOR, C. R. y VANACLOCHA BELLVER, F. J. (Eds.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid/BOE, págs. 275-299.

- (1999), «Los fenómenos de transfuguismo en la nueva política local», en VV. AA., *El desarrollo del Gobierno local (una aproximación doctrinal)*, Madrid, INAP/MAP, págs. 199-236.
- VELASCO MURÍAS, L.F. (1999), «La necesidad de un Pacto Local en España: Génesis, desarrollo y contenido», en Arenilla Sáez, M. y Canales Aliende, M. (Coord.), *Gobierno y Pacto Local*, Madrid, MAP/MP/BOE, págs. 203-223.