

EL GOVERN LOCAL, ENTRE L'ESTAT AUTONÒMIC I LA UNIÓ EUROPEA: CAP AL PACTE LOCAL

Tomàs Font i Llovet

Catedràtic de dret administratiu
de la Universitat de Barcelona

I. Evolució

1. *Les relacions entre l'Administració local i les comunitats autònomes*

La construcció de l'Estat autònic ha significat durant els darrers quinze anys un doble repte per a la preservació, el manteniment i el desenvolupament del sistema de govern local a Espanya.

A) Per una banda, la urgència política, prou evident, per concretar amb un mínim contingut efectiu el disseny constitucional del marc autònic, bo i començant per la generalització mateixa del sistema, ha condicionat en bona part l'elenc de prioritats de les forces polítiques de la transició i dels primers anys del règim constitucional. D'aquesta manera, la configuració general del sistema local bàsic espanyol no ha tingut lloc fins després de transcorreguts diversos anys (1985) d'ençà de l'aprovació de la Constitució, durant els quals ha estat el Tribunal Constitucional qui havia de fixar el quadre general de l'autonomia garantida constitucionalment a les administracions municipals i els límits d'aquesta.

També és cert que anteriorment ja s'havien adoptat decisions importants relatives a les relacions entre l'Administració local i les comunitats autònomes, tant en els diferents estatuts d'autonomia com en la Llei de procés autònic; com també és cert que l'aprovació de la Llei de bases de règim local (en endavant LBRL) no va ser altra cosa que el punt de partida d'una ulterior dinàmica reordenadora, per part de l'Estat i de les comunitats autònomes, que des d'aleshores han produït un conjunt normatiu d'extensió i diversitat notòries. Cal assenyalar, des d'aquesta visió global de l'evolució del sistema legal, que fins a l'any 1992, amb la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, no ha tingut lloc l'emmarcament formal i substantiu de les administracions locals constitucionals dins del sistema administratiu general. Fins llavors, solament les administracions locals, justament, havien obtingut una regulació bàsica ajustada al règim constitucional, de manera que l'any 1992 allò que es va fer no era sinó equiparar a l'*status* de les administracions locals la situació de les altres administracions públiques.

B) D'altra banda, un cop han estat posades en marxa les noves comunitats autònomes amb la seva organització política i administrativa i amb la seva burocràcia pròpia, la necessitat d'ocupar l'espai polític que exigeix qualsevulla nova institució d'extracció directament democràtica ha originat una disputa forta i continuada per part de les *competències* locals, bé pel desig de ser assumides i exercides per les comunitats

autònoms corresponents, o bé per la seva intenció de coordinar i de controlar l'exercici dels seus poders propis per part de les entitats locals. La consolidació competencial autonòmica, només aparentment, s'ha nodrit de les competències estatals: per descomptat que aquesta ha estat la seva font principal de creixement, però la presa més dèbil i més propera (també més desnodrida) ha estat l'Administració local.

Aquesta situació coincideix en el temps amb un canvi notori en la configuració del règim local. A grans trets, podem dir que es tracta de la (quasi) desaparició de les *tuteles* sobre els ens locals i el procés consegüent de jurisdiccionalització dels controls. En el mateix moment en què les comunitats autònomes entren en l'escena estatal amb totes les qualitats per esdevenir les administracions de tutela per antonomàsia, la susdita jurisdiccionalització del sistema (1981) els impedirà l'exercici efectiu dels poders de control sobre l'Administració local. Davant d'aquesta situació, el més normal seria que succeís el que efectivament ha passat: les comunitats autònomes no lliuren competències als ens locals perquè, entre altres motius, no podran controlar en un termini immediat el seu exercici, de manera que allò més segur serà limitar-se a compartir les competències i a reservar la decisió final o la més rellevant en mans de les comunitats autònomes.¹

En estricta consonància amb el que acabem d'assenyalar, al mateix temps s'afinen els instruments i els mecanismes amb vista a sotmetre l'activitat de les entitats locals a la *coordinació autonòmica*, la qual cosa la trobem expressada tant en la legislació autonòmica emparada en els estatuts respectius com en la legislació sectorial en les distintes matèries de competència de les comunitats autònomes.² Pel que fa a la delimitació d'aquesta mena de relacions entre les comunitats autònomes i l'Administració local, la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha ofert criteris poc estables i més aviat favorables envers un enfortiment més gran de la posició de les comunitats autònomes en la manera d'exercir el seu poder de coordinació (STC 27/1987, de 27 de febrer) o bé, allò diguem-ne que és la mateixa cosa, ha dut a terme una interpretació que condueix cap a la disminució de garanties per a les entitats locals (STC 331/1993, de 12 de novembre).

C) Des del punt de vista de l'ordenació jurídic-constitucional de la posició de l'Administració local autònoma, no ha estat gens fàcil de trobar un criteri explicatiu i ordenador amb força suficient capaç d'imposar una solució pragmàtica a la determinació de les seves relacions amb els altres poders públics. La jurisprudència del Tribunal Constitucional ha ajudat, encara que més aviat poc, en aquesta tasca imprescindible en assumir com a mecanisme d'interpretació constitucional d'abast general la teoria de la *garantia institucional de l'autonomia local*.³

En un primer moment —STC 28 de juliol de 1981— el Tribunal Constitucional s'enfronta amb una situació molt específica i amb un llast històric singular, les «diputacions catalanes», i, potser per això, l'instrumental argumental utilitzat és d'un calibre excessiu; avui la situació s'afrontaria d'una altra manera. Però, posteriorment, serà la mateixa Llei reguladora de les bases del règim local de 1985 la que utilitzarà

1. Vid. sobre la desaparició de les *tuteles*, A. Fanlo, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990.

2. Vid. entre altres, L. Ortega, *El régimen constitucional de las competencias locales*. INAP. Madrid, 1988.

3. Per a tots, L. Parejo, *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981.

aquesta mateixa construcció de la garantia institucional, traduïda en el dret de la col·lectivitat local a participar en els afers que li pertocuen, amb vista a establir el paper del legislador quant a les competències locals. No obstant això, la STC 214/1989, de 21 de desembre, que es referia directament a la LBRL, adoptarà novament aquest criteri d'interpretació, però, cal tenir-ho en compte, amb la finalitat molt específica de delimitar les competències entre l'Estat i les comunitats autònomes sobre les Administracions locals, i no per protegir la posició d'aquestes davant d'aquells dos nivells.

Els riscos de l'*ús extensiu* de la teoria de la garantia institucional de l'autonomia local per part del legislador i pel mateix Tribunal Constitucional en la seva aplicació a l'ordenament espanyol han estat assenyalades en diverses ocasions.⁴ També s'ha indicat la insuficiència de la teoria, que no deixa de ser suggestiva, de la funció constitucional de les lleis que podia acompanyar-la,⁵ teoria de la funció constitucional que, d'altra banda, no ha estat assumida de moment en el seu context pel Tribunal Constitucional en relació amb la LBRL.

En definitiva, l'instrumental dogmàtic que s'ha fet servir per tal de fer operativa la posició de l'Administració local en el sistema autonòmic ha permès d'aixecar unes defenses més o menys efectives davant els excessos, però esdevé inadequat quan hom pretén d'avançar, més enllà de la simple contenció dels embats, en la resolució de tots aquells aspectes que fan que la inserció de l'Administració local en l'Estat autonòmic sigui encara una qüestió oberta. De fet, es tracta de fer operativa l'autonomia local a través dels *principis constitucionals* de pluralisme polític, d'estructura democràtica de l'Administració municipal, d'eficàcia en el servei objectiu dels interessos generals i de descentralització.

2. *L'exigència descentralitzadora*

Les tensions originades per la situació que hem descrit han permès que durant els últims temps s'hagi anat desenvolupant tot un conjunt d'iniciatives, moviments, reflexions i propostes orientats tots plegats, en el seu conjunt, a replantejar les relacions que han de regir la posició respectiva de les comunitats autònomes i de les administracions públiques locals, i, si volem anar encara més lluny, a replantejar la posició del sistema local en el conjunt de l'ordenament autonòmic de l'Estat.

El punt comú a tot això rau en el fet de destacar la necessitat d'impulsar un procés de signe descentralitzador envers el sistema de les administracions locals, un cop hagi estat comprovat el fet que la consolidació de les comunitats autònomes els ha permès d'assolir una situació en què gestionen el 25 % de la despesa pública, mentre que les administracions públiques locals únicament gestionen el 14 %, dada prou significativa si tenim en compte que la mitjana de participació dels ens locals en la despesa pública als països d'estructura federal o regionalitzada gira al voltant del 20 %.

Aquesta exigència hom la planteja abans que res davant les instàncies autonòmiques, però també concerneix l'Administració de l'Estat i, àdhuc, el legislador estatal.

4. Per ex., T. Font, a *Informe sobre el Gobierno local*, MAP-Fundació Pi i Sunyer, 1992, pàg. 82 i seg., i anteriorment, a J. Tornos i altres, *Informe sobre las autonomías*, Civitas, Madrid, 1987, pàg. 117 i seg.

5. Per ex., E. Aja, a *Informe sobre el Govern local*, cit., pàg. 49 i seg., i J. Esteve, «Garantía institucional i/o función constitucional en las bases del régimen local», *REDC*, 31 (1991), pàg. 125 i seg.

Amb certesa podem dir que entre les qüestions que avui enfrontem genèricament les comunitats autònomes amb les administracions locals i, en especial, amb els municipis, n'hi ha que són d'una agudesia singular i que arriben a simbolitzar la situació conflictiva, i que podem reduir a dos grans temes, cadascun de naturalesa diferent: d'una banda, en relació amb les competències, les urbanístiques; i, de l'altra, el finançament dels serveis municipals. Aquestes són les paraules clau: urbanisme i finançament. Davant d'aquests termes —no cal dir-ho— la posició de les comunitats autònomes és molt diferent: mentre que, d'una banda, la disputa per les competències urbanístiques sí que és en condicions de ser resolta per les comunitats autònomes, d'altra banda aquestes gairebé no disposen de capacitat efectiva d'incidència substancial en la resolució de la problemàtica financera, respecte de la qual les possibilitats autonòmiques no deixen de ser subsidiàries o complementàries de l'acció estatal.

A Espanya, els recursos propis dels municipis constitueixen quelcom menys de la meitat dels seus ingressos, mentre que la mitjana als països occidentals puja a més del 70 %. La participació actual en els ingressos de l'Estat s'ha d'anar traslladant cap a les comunitats autònomes o, en tot cas, s'ha d'anar complementant de manera significativa amb la constitució de fons autonòmics de cooperació local. Aquesta situació ja s'està desenvolupant durant aquests anys en moltes comunitats autònomes com a resposta a una pressió creixent de les instàncies municipalistes, encara que, de moment, el volum és, sens dubte, insuficient. Mentrestant, i darrerament, l'Estat ha fet un esforç per incrementar la participació en el finançament local, fins i tot amb l'aportació de fons europeus, la qual cosa coincideix en el temps amb la consolidació de l'accés dels ens locals als sudits fons.

Ara bé, queda clar que les reclamacions d'una revisió del sistema de finançament local han d'estar estretament vinculades a la reordenació profunda del sistema competencial dels ens locals. Aquesta és la qüestió clau on se situa el debat del futur del desenvolupament local. Probablement, en la dinàmica pràctica de la reivindicació municipalista hom pot arribar a distingir les exigències més immediates i a curt termini per a la solució dels problemes financers pendents del que és l'articulació d'un programa complet de descentralització competencial. I no sols probablement pot haver-hi aquesta situació, sinó que això és el que en realitat ha passat durant els darrers anys al nostre país. El novembre de 1993 va tenir lloc a La Corunya l'assemblea de la FEMP, d'on va sorgir la «llarga i sinuosa marxa vers el Pacte local»,⁶ procés inacabat en el qual l'únic objectiu parcial que s'ha pogut atendre ha estat resoldre la liquidació de transferències estatals pendents i arribar a un acord per al finançament per al període 1994-1998. I, en canvi, de moment ha quedat aparcat tot l'ampli àmbit de la definició de les noves competències locals o, més ben dit, de la concreció efectiva d'aquelles competències que ja gaudeixen del reconeixement de la legislació bàsica. Més endavant tractarem novament d'aquesta qüestió.

Com deia, per lògica pura no podem deslligar ambdós aspectes, encara que l'evidència de la realitat ho desmenteix. No fa estrany que hagi tingut lloc aquest desdoblament entre l'aspecte financer i l'aspecte competencial, ja que els interlocutors que hi estan més implicats són distints en cada cas. Una partida la juguen essencial-

6. Vid. les meves cròniques «La Administración local en las Comunidades Autónomas», a l'*Informe Comunidades Autónomas* corresponent als anys 1993 i 1994, editat per l'Institut de Dret Públic, Barcelona, 1994 i 1995.

ment els ens locals amb el Ministeri d'Economia i Hisenda. L'altra partida, la competencial, la juguen els ens locals amb el Ministeri per a les Administracions Públiques, encara que de fet haurien de disputar-la amb les comunitats autònomes. I és aquí on rau una de les causes més directes de l'escàs resultat obtingut. Les comunitats autònomes haurien de ser sense cap mena de dubte les protagonistes —el blanc elegit— de les exigències de descentralització efectiva en favor dels nivells d'Administració local, però la seva mateixa dispersió els facilita l'escamoteig d'aquesta responsabilitat i la fragmentació del debat.

Fa poc que ha tingut lloc la conclusió del procés d'ampliació de competències de les comunitats autònomes derivat dels acords autonòmics del 28 de febrer de 1992, que s'ha articulat primer per la via de la Llei orgànica de transferència 9/1992, de 23 de desembre, i que posteriorment ha culminat amb la reforma de cadascun dels estatuts d'autonomia corresponents durant l'any 1994. Faig venir-hi bé aquest esdeveniment, que podem qualificar de decisiu per al desenvolupament de l'Estat autonòmic, en la mesura en què posa de manifest la possibilitat real d'arribar a grans pactes d'àmbit estatal —en aquest cas ha estat entre el PSOE i el PP— que més tard es traduiran en compromisos efectius amb una plasmació normativa diversificada (els diversos textos estatutaris i els seus diferents procediments). Aquesta dinàmica, a la qual faré referència més endavant, cal tenir-la en compte, sens dubte, a l'hora de plantejar la qüestió del pacte local.

II. Perspectives

L'evolució de la situació de les autonomies locals dins del sistema autonòmic depèn en bona part de la manera com s'afrontin en un futur immediat algunes operacions reformadores de gran abast, operacions que implicaran en la majoria dels casos intervencions legislatives necessàriament contundents. Vegem ara algunes d'aquestes qüestions.

1. *Les reformes estructurals*

No hi ha cap dubte que un dels grans reptes que tenen plantejades les comunitats autònomes en relació amb les entitats locals és el de resoldre el gravíssim problema de la incapacitat de la gran majoria amb vista a desenvolupar d'una manera efectiva les seves funcions mínimes de prestació de serveis públics i de satisfacció dels interessos de la comunitat local corresponent. El ben conegut problema de l'inframunicipalisme espanyol és la gran hipoteca que hi ha damunt de qualsevol política de desenvolupament i impuls local que hom pretengui de dur a terme.

La LBRL, en establir els serveis municipals de prestació obligatòria, al seu article 26.1, com és sabut, preveu una classificació dels municipis en quatre trams segons la població de cadascun d'ells. Això no obstant, solament el primer d'aquests trams, el dels municipis amb una població inferior als 5.000 habitants, ja inclou el 86 % del total de municipis, mentre que els municipis del segon tram, fins als 20.000 habitants, constitueixen el 10 % del total; els del tercer, fins als 50.000 habitants, el 2 %; i els que ultrapassen els 50.000 habitants, 110 a tot Espanya, representen l'1,2 %. Però la meitat de la població espanyola resideix en només 55 municipis de més de 100.000 habitants.

Així hom pot comprendre fàcilment que l'ordenació legal dels municipis espanyols resulta absolutament fictícia, de manera que és imprescindible una adequació d'aquesta situació. Allò que interessa de destacar en aquest moment és el fet que la responsabilitat de tot això recau de manera notòria en les comunitats autònomes. Aquestes comunitats apareixen en el nostre sistema actual com les institucions que poden i han de dur a terme una veritable acció política d'intervenció sobre les estructures locals, política que ha de permetre posar les bases per a una nova configuració del sistema local a partir d'unitats amb una capacitat d'actuació efectiva més gran. Un cop més cal recordar que les tècniques i els instruments d'intervenció davant d'aquesta situació són variats i amb efectes diferents en cada cas.⁷

A) Una primera línia d'actuació és la contenció de qualsevol tendència disgregadora. És a dir, *establir límits al fenomen segregacionista* que durant els darrers anys, d'ençà de l'aprovació de la LBRL, ha propiciat la creació de 45 nous municipis, i s'ha arribat a recórrer a la figura de la Llei singular amb vista a permetre la creació d'un nou municipi en aquell cas en què no es complien els requisits legals establerts (Llei catalana 1/1994, de 22 de febrer, de creació del municipi de Badia). La veritat és que les comunitats autònomes són plenament conscients de la necessitat d'aquesta política, la qual cosa es reflecteix en bona part en la normativa autonòmica —i foral— dictada a aquest efecte mitjançant la fixació de mínims poblacionals, o de separació territorial mínima, entre altres extrems; però també és cert que en alguns casos es fa difícil de mantenir els criteris restrictius per part de les institucions autonòmiques davant les pressions locals —o localistes— a causa de la més gran proximitat i penetrabilitat d'aquelles.

B) Ara bé, aquesta política de contenció del segregacionisme ha d'anar acompanyada de *mesures positives* que la facin viable i efectiva, mesures que configuren una segona línia d'actuació. Així, per una banda, el foment de les agregacions i fusions de municipis per la via d'establir incentius econòmics i organitzatius, tal com s'ha començat a fer en alguna comunitat autònoma; també, una millor regulació de l'organització jurídic-política de les entitats descentralitzades, amb l'objectiu que hom mantingui en tot cas el nivell de la funció representativa del sistema local, al marge del procés de fusions que es pugui desenvolupar, regulació que ja s'està tractant amb una certa decisió per part de diverses comunitats autònomes (recentment, Llei de Cantàbria 6/1994, de 19 de maig, reguladora de les entitats locals menors de Cantàbria).

C) Una tercera via d'intervenció que ha obtingut sempre una gran acceptació per part dels mateixos municipis és la del foment de l'associacionisme municipal a través de la clàssica fórmula de les *mancomunitats*, fórmula que permet respondre adequadament i específicament a les diferents situacions deficitàries que pot haver-hi en la prestació dels serveis públics.⁸ Les mancomunitats de municipis són únicament una solució parcial a la incapacitat derivada de l'inframunicipalisme, i encara més: es tracta d'una resposta *ad*

7. Vid. A. Fanlo, «Estructura territorial local», a *Anuario del Gobierno local 1995*, Madrid, 1995.

8. Vid. l'estudi ben documentat realitzat per Juan d'Anjou, *Las mancomunidades en el régimen local español. antecedentes, situación actual y catálogo de las mismas*. MAP, Madrid, 1994.

boc que no es pot generalitzar amb criteris abstractes. L'element de voluntarietat que les caracteritza no és un aspecte que s'hagi de menysprear a l'hora de tenir-les en compte, però una política de foment econòmic de les mancomunitats per part de les comunitats autònomes ha de permetre d'ajustar l'espontaneïtat del moviment associatiu municipal a les condicions característiques de l'estructura local en cada territori. Algunes comunitats autònomes han engegat amb encert aquesta dinàmica —p. ex., la Llei aragonesa 6/1987, de 15 d'abril, sobre mancomunitats municipals—, mentre que d'altres han preferit limitar la funcionalitat de les mancomunitats per tal de no entrebancar el procés d'implantació d'un nou ens territorial, tal com ha passat amb la comarcalització de Catalunya a partir de la legislació autonòmica de 1987.

D) Precisament, la *comarcalització* pot arribar a ser el quart dels instruments adequats amb vista a contribuir a superar els efectes negatius del minifundisme municipal. Ara bé, la configuració legal de la comarca en la LBRL, segons la interpretació oferta per la STC 214/1989, de 21 de desembre, limita molt les seves possibilitats com a mecanisme de reforma general de la planta municipal. Les experiències de comarcalització dutes a terme en algunes comunitats autònomes, de les quals solament ofereix elements de judici suficients en el cas de Catalunya, no aporten gaires resultats en aquest sentit. En realitat, la Generalitat de Catalunya, a partir de la susdita legislació local de 1987, ha posat en funcionament una estructura comarcal que de moment respon més a la concepció d'aquesta estructura com a Administració indirecta de la Generalitat que com a estructura local per a la superació dels dèficits municipals. La nova entitat local creada a Catalunya ha significat, a la pràctica, un reforç territorial de l'estructura administrativa de la comunitat autònoma, ja que juntament amb les competències mínimes reconegudes com a pròpies en la legislació sectorial apareix un nucli ampli de competències que les comarques reben per delegació de l'Administració autonòmica.⁹

Aquesta situació pot canviar en el futur i reorientar la figura de la comarca cap a una funció més estretament municipalista, de manera que adoptaria la faceta d'una institució autonòmica de naturalesa i funcionalitat local supramunicipal. Queda clar, tanmateix, que aquesta mateixa virtualitat l'adquireixen, en altres comunitats autònomes, els consells i els *cabildos* insulars. Però un dels punts que encara queda per resoldre i que condiciona fortament el desenvolupament futur de les estructures intermèdies el constitueix la qüestió del seu finançament, la situació actual del qual segons la Llei d'hisendes locals, simplificat-ho molt, ve a ser la que cada comunitat assumeixi el cost de la seva pròpia organització —qui vulgui comarques que se les pagui, sembla que s'ha de dir—, bo i limitant-se enormement les possibilitats d'articulació efectiva de l'entramat territorial.

2. La perspectiva europea

2.1. El principi de subsidiarietat i el Comitè de les Regions

El principi de subsidiarietat ha esdevingut en els darrers temps un veritable *leit motiv* de qualsevulla reflexió referent a l'àmbit d'intervenció de les entitats locals. La

9. *Vid.* una anàlisi detallada a J. Mir, J. Solé Vilanova i R. Virós (dirs.), *L'organització comarcal a Catalunya*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 1994.

introducció d'aquest principi a l'art. 3 B del Tractat CE pel Tractat de la Unió Europea ha permès l'entrada a un fort corrent d'opinió que entén que la seva virtualitat es pot traslladar a l'àmbit intraestatal, i no solament per tal de fer-ho valer com a criteri de la distribució competencial en favor de les comunitats autònomes, que ja compta amb els mecanismes de determinació específics, sinó també amb vista a reforçar el principi de descentralització que ha de donar contingut a l'autonomia local.¹⁰

Dins d'aquesta dinàmica, la creació i la posada en funcionament del *Comitè de les Regions* ha constituït un pas significatiu en molts aspectes, i també en el de la projecció europea dels ens locals. La incorporació a aquest de quatre representants de les entitats locals espanyoles juntament amb els disset representants autonòmics —més de la meitat dels 189 membres del Comitè representen entitats locals— posa de manifest tant la realitat d'aquesta presència dels ens territorials de primer nivell a les institucions europees com, simultàniament, la decisiva influència que el sistema institucional europeu està tenint en la preservació interna de l'àmbit propi del govern local.

En tota la seva activitat, el Comitè s'ha proposat d'exercir de guardià de l'aplicació concreta del principi de subsidiarietat: fins i tot suggereix els nivells específics d'intervenció desitjables en cada cas, en relació amb els ens subestats, tant regionals com locals.¹¹

D'entre les activitats recents del Comitè de les Regions cal destacar ara, de manera notòria, la Resolució de 28 de novembre de 1994 sobre el principi de subsidiarietat:

- « el Comitè de les Regions,
- » vistos els art. A i B del Tractat sobre la Unió Europea i l'art. 3 b del Tractat CE introduït pel Tractat de la Unió Europea,
- » vistes les resolucions i els informes aprovats per les diferents institucions de la Unió Europea, i en particular l'acord interinstitucional de l'octubre de 1993 entre el Parlament Europeu, el Consell i la Comissió,
- » vistes les resolucions de l'Assemblea de les Regions d'Europa de 6 de setembre de 1990 i de 22 de gener de 1993 i del Consell de les ciutats i regions d'Europa de 3 de desembre de 1992,
- » atès que el principi de subsidiarietat contribueix al reforçament de la legitimitat democràtica de la Unió Europea, bo i garantint que les decisions siguin adoptades en el nivell més proper possible al ciutadà, en la mesura que hom asseguri la transparència i l'eficàcia de l'acció dels poders públics,
- » atès que l'art. 3 b del Tractat limita la subsidiarietat a un criteri d'exercici de les competències compartides entre la Unió i els estats membres,
- » atès que les institucions de la Unió, i en particular de la Comissió, efectuen un control previ de la legislació comunitària a la llum del principi de subsidiarietat,

10. Vid. L. Vandelli, «Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art 3 B Trattato sull'Unione Europea». *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario* 3 (1993), com també les referències de J. Barnés, «El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las comunidades autónomas», al volum que ell coordina «La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros», Madrid, 1993, y el seu treball posterior *El principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas* (mimeo).

11. B. Vilà, *El Comité de las Regiones*, a E. Aja (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1994*, Institut de Dret Públic, Barcelona 1995.

examinant també, conformement a aquest principi, les regles existents o la pertinència d'emprendre noves accions,

» atès que, amb vista al seu control posterior, la subsidiarietat ha de poder ser objecte de control judicial, la qual cosa implica la possibilitat d'introduir els recursos corresponents davant el Tribunal de Justícia,

» atès que el Tractat de Maastricht, de conformitat amb el seu art. N, haurà de ser revisat en una conferència intergovernamental l'any 1996 i que, a aquest efecte, s'ha dedidit de procedir a la constitució d'un grup de reflexió el mes de juny de 1995;

» 1. Hom es felicita que el Tractat de Maastricht hagi traçat un model d'unió en el qual les decisions siguin adoptades al nivell més proper al ciutadà, bo i garantint l'eficàcia i la transparència de l'acció dels poders públics.

» 2. Demana que, en la formulació concreta de l'article 3b, el principi de subsidiarietat quedi refermat, i que sigui d'aplicació a qualsevol nivell institucional: institucions i òrgans europeus, estats membres, regions i entitats locals.

» 3. Demana que, amb ocasió de l'aprovació de les regles comunitàries, els mecanismes de control *a priori* garanteixin la transparència i permetin al Comitè de les Regions i als seus membres de verificar l'execució efectiva del principi de subsidiarietat.

» 4. Demana que, abans d'emprendre una acció en un àmbit nou, la Unió verifiqui, consultant el Comitè de les Regions, la seva conformitat amb el principi de subsidiarietat.

» 5. Demana que sigui reconegut al Comitè de les Regions el dret d'introduir un recurs davant el Tribunal de Justícia, quan eventualment hi hagi infraccions al principi de subsidiarietat que atemptin contra les competències de les regions i les entitats locals.

» 6. Recorda que la propera revisió del Tractat de Maastricht ofereix una possibilitat d'inscriure en el Tractat modificacions que permetin de complementar la formulació del principi de subsidiarietat, i convida insistentment el Consell Europeu perquè transmeti aquests criteris a la Conferència intergovernamental.

» 7. Encarrega al seu president de transmetre la present Resolució al Consell, a la Comissió i al Parlament Europeu.»

Són dos els punts rellevants de la resolució que cal destacar en aquest moment quant a la qüestió que ens interessa.

Primerament, la petició que el principi de subsidiarietat sigui d'aplicació *a qualsevol nivell institucional* i més concretament als estats membres, les regions i les entitats locals. Hom pretén de fer efectiva la línia interpretativa que ha anat postulant aquesta projecció interna de l'esmentat principi en un sentit doble: per una banda, els subjectes protegits pel principi de subsidiarietat són també les entitats locals, i entre aquestes entitats hi ha els municipis, i, per altra banda, les institucions que veuen afectada la seva intervenció en virtut d'aquest principi són també els estats membres i les regions o entitats subestatal, en el nostre cas, les comunitats autònomes.

Segonament, resulta d'interès la proposta d'atorgar una *legitimació al Comitè mateix* per a la defensa davant el Tribunal de Justícia de les competències regionals i locals enfront de les eventuais invasions que pugui haver-hi per part de les institucions europees. Deixant de banda l'efectivitat que això pugui tenir en l'entramac institucional de la Unió, una proposta d'aquest nivell ofereix noves perspectives al vell proble-

ma de la no-existència, en el dret intern, de remeis jurisdiccionals específics per a la defensa de l'autonomia local enfront de les decisions legislatives que puguin afectar-ne el contingut,¹² qüestió sobre la qual també incideix, d'altra banda, l'art. 11 de la Carta europea d'autonomia local.

En síntesi, cal valorar positivament la línia d'aprofundiment en la interpretació àmplia del principi de subsidiarietat. En aquest sentit podem dir que es referma a escala europea la perspectiva d'aportar criteris de fons sobre l'estructura dels poders públics, bo i fent prevaler la valoració del component democràtic, juntament amb la ponderació escaient de l'eficàcia en l'assignació de les competències i de les responsabilitats públiques. L'objectiu final és sens dubte, tal com declara la mateixa resolució del Comitè de les Regions, tendir cap al fet que les decisions públiques siguin adoptades al nivell més proper al ciutadà, en la mesura que això afavoreixi l'eficàcia i la transparència de l'acció dels poders públics.

Òbviament, totes aquestes qüestions han de ser objecte d'una valoració adequada i d'una anàlisi amb vista a la Conferència intergovernamental per a la reforma institucional de la Unió Europea, programada per al 1996. I per començar, el paper mateix del Comitè de les Regions, la composició mixta del qual —representants regionals i representants locals— és objecte de discussió. Per cert que, en relació amb tot això, cal recordar que arran del *Debate sobre la situación general del Estado de las Autonomías* a la Comissió General de les Comunitats Autònomes del Senat, celebrat el mes de setembre de 1994, el Ple de la Cambra alta va adoptar la moció següent:

«Amb vista a aconseguir d'integrar en el debat polític el Senat, com a Cambra de Representació Territorial, hom acorda que: 1. La Comissió General de Comunitats Autònomes, tenint en compte de manera particular l'opinió dels representants espanyols, tant de les comunitats autònomes com dels ens locals, en el Comitè de les Regions, contribueixi a definir criteris sobre el paper i les funcions dels ens territorials en el futur de la Unió Europea [...]»

I, conseqüentment, s'ha constituït tot seguit, entre altres, una ponència sobre la «participació dels ens territorials en el futur de la Unió Europea», per tal de preparar els treballs de la Comissió General.¹³ D'aquesta manera es posa de manifest, entre altres implicacions, com el Senat, i dins d'ell la Comissió General de Comunitats Autònomes, es configura com la seu per connectar institucionalment les qüestions relacionades amb la Unió Europea i l'estructura territorial plural de l'Estat.

2.2. La Carta europea d'autonomia local

Juntament amb el text de l'art. 3 B del Tractat de la Unió Europea, una concreció més clara de l'aplicació del principi de subsidiarietat a la posició dels municipis a partir de les normes europees és la que podem trobar a la Carta europea d'autonomia local originada en el si del Consell d'Europa.¹⁴ En efecte, com és sabut, l'art. 4.3 CEAL conté la declaració general següent:

12. Vid. Jorge Rodríguez-Zapata, «La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios», a R. Gómez-Ferrer (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid, 1991.

13. Vid. R. Ripollés, «El Senado», a *Informe Comunidades Autónomas 1994*, ja citat.

14. Vid. Autors diversos: *Estudios sobre la Carta europea d'autonomia local*, Ajuntament de Barcelona, 1994.

«L'exercici de les competències públiques, de manera general, ha d'incumbir preferentment les autoritats més properes als ciutadans. L'atribució d'una competència a una altra autoritat ha de tenir en compte l'amplitud o la naturalesa de la tasca o les necessitats d'eficàcia o economia.»

Deixant de banda la resta de determinacions de la Carta, que afecten tots els aspectes del règim de les entitats locals, des dels controls fins al finançament, passant per l'existència d'un recurs jurisdiccional en defensa de l'autonomia local, destaquem aquest art. 4.3 pel significat que té, com ja s'ha dit, com a expressió del principi de subsidiarietat que hom pot utilitzar i ha de fer-ho ja com a *criteri interpretatiu i aplicatiu* de l'ordenament local espanyol.

En efecte, amb caràcter general, cal assenyalar com la Carta europea d'autonomia local, per tal com és un text normatiu incorporat al dret intern, s'està aplicant, en aquest precepte i en uns altres, per part dels tribunals de justícia espanyols.¹⁵ Aquesta invocabilitat de la Carta europea d'autonomia local és justament una de les característiques que li atorguen més actualitat i justifiquen l'atenció que se li ha començat a dedicar.¹⁶

Una de les projeccions més significatives de la Carta europea d'autonomia local en el sentit que hem assenyalat és l'efectivitat més gran que pot donar a l'art. 2.1 de l'LBRL, el mandat del qual al legislador sectorial perquè atribueixi competències als ens locals —un dels punts més dèbils del sistema— s'emmarca dins dels principis de descentralització i de màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans. El contingut d'aquest art. 2.1 LBRL seria, sens dubte, la formulació interna del principi de subsidiarietat en la seva aplicació sobre el legislador estatal i autonòmic respecte dels ens locals. Amb això s'erigeix en paràmetre d'interpretació i aplicació que ha de quedar reforçat amb l'impuls europeu que deriva de la Carta europea d'autonomia local.

2.3. Els fons europeus

La perspectiva europea en l'anàlisi de la posició dels ens locals es completa amb una referència a realitzar des de l'òptica econòmica. Molt ràpidament, només cal assenyalar que en els darrers temps hom pot observar una presència més gran de les entitats locals en la participació espanyola en els fons comunitaris, sobretot pel que fa a les iniciatives comunitàries, com, per exemple, el Programa INTERREG. Igualment, a partir del 1994, s'accepta que les entitats locals puguin participar en els fons europeus de cohesió, i aquesta participació s'articula per mitjà de l'Acord per al finançament local per al quinquenni 1994-98. Això s'ha concretat en la creació per la Llei de pressupostos per al 1995 d'un fons d'infraestructures per a la millora del medi ambient i un fons per a infraestructures locals, dotats amb recursos provinents dels

15. *Vid.*, entre altres, STS 22 gener 1992, 27 març 1992, 23 abril 1993, 24 febrer 1994. Algunes d'aquestes sentències són comentades per J. Rodríguez-Zapata, «La Carta Europea de Autonomía Local en la jurisprudència», a *Ponències del Seminari de Dret Local (Curs 1993-94)*, Ajuntament de Barcelona, 1995.

16. *Vid.* L. Parejo, «La Carta Europea de Autonomía Local en el ordenamiento jurídico español», i T. Font, «Las competencias municipales en España ante la Carta Europea de Autonomía Local», ambdós a *Estudis sobre la Carta europea d'autonomia local*, cit., i L. Ortega, «La Carta Europea de Autonomía Local y el ordenamiento local español», *REALA*, 259 (1993).

fons europeus esmentats, com també un crèdit complementari, per un valor conjunt de 50.000 milions de pessetes.

3. *El pacte local*

El futur de la posició dels ens locals en el conjunt de l'Estat autòndmic, com també les seves relacions amb les comunitats autònomes, passa necessàriament per un nou plantejament del contingut i l'abast de l'autonomia local i, més concretament, de l'autonomia municipal. Especialment, del *contingut competencial* que ha de ser reconegut per les lleis.

El moment actual pot ser propici, des del punt de vista funcional, per tal de reprendre la reflexió sobre el desenvolupament necessari de la dinàmica descentralitzadora des de les comunitats autònomes cap als municipis. En efecte, ens trobem de ple en el procés de transferències de l'Estat a aquelles comunitats autònomes que han augmentat el seu sostre competencial com a conseqüència dels acords autòndmics del 1992 i la reforma estatutària consegüent del 1994. I en aquest context, abans no es consolidin les implicacions burocràtiques derivades d'aquestes transferències, s'és a temps de fer la separació d'aquelles matèries d'índole local que en cadascuna de les diferents comunitats autònomes poden ser adreçades cap als ajuntaments i les entitats supramunicipals corresponents. La situació d'àmplia mobilitat en la distribució de les funcions administratives que hom observa en aquesta fase pot facilitar, sens dubte, la reconsideració de la seva ubicació definitiva, que no cal aturar-se necessàriament en l'Administració autòndmica, sinó que pot continuar cap al sistema institucional local.

Òbviament, a aquesta circumstància, cal afegir-hi, o millor, contraposar-hi, la conjuntura política derivada de les eleccions locals i autòndmiques celebrades el mes de maig de 1995. I això en dos sentits: per una banda, el panorama polític dels governs municipals resultant de les eleccions fa pensar en una lògica alteració de la correlació de forces existent en el si de la FEMP, impulsora principal de la dinàmica cap al pacte local; i, per altra banda, la constitució dels nous parlaments i governs autòndmics requereix uns temps de formulació dels programes legislatius que fa possible una certa demora en el relançament de la seva acció política relativa a l'Administració local.

Però, independentment d'aquests condicionaments, sí que es pot fer esment de manera succinta dels punts principals que suggereix la dinàmica del pacte local.

3.1. Significat i evolució

En el nostre sistema, l'atribució de competències als ens locals no té gaires mecanismes de garantia eficaços. El lliurament al legislador ordinari, estatal o autòndmic, de la funció de delimitar efectivament quines són les competències que corresponen als municipis i als altres ens locals segons l'àmbit material reconegut a la LBRL, impedeix articular un instrument concret que obligui els legisladors a realitzar en cada sector d'intervenció pública una determinada atribució competencial als ens locals.

Els principis reconeguts en la mateixa LBRL que hem recordat més amunt —subsidietat, màxima proximitat als ciutadans— encara més reforçats per la perspectiva

europea que hem assenyalat, poden servir com a criteris de control *a posteriori* respecte de la legitimitat de les lleis que no reconguin les competències municipals necessàries per a la gestió dels assumptes locals, sempre que, a més, aquests principis i criteris siguin reconduïbles cap a altres principis i valors constitucionals: principis de pluralisme polític, d'estat democràtic, de descentralització, de participació en els assumptes públics, etc. En la mesura que això sigui així, es podrà obtenir un paràmetre normatiu adequat per tal d'emetre judici sobre la validesa de les lleis de l'Estat i de les comunitats autònomes que afecten l'àmbit competencial dels ens locals, etc. Però, no obstant això, el sistema d'instruments jurídics és insuficient. A partir d'aquí es fa necessari de recórrer a l'*acord entre les forces polítiques* amb la finalitat que aquestes assumeixin el compromís d'aprofundir la descentralització cap al sistema de govern local i traslladin aquest compromís a les institucions parlamentàries i executives de l'Estat i de les comunitats autònomes.

El significat del pacte local és, per tant, *respondre a la insuficiència dels instruments jurídics* amb vista a definir positivament i fer eficaç el contingut competencial concret que l'autonomia local reclama per a la gestió dels interessos propis.

La idea del pacte social pren forma, com ja s'ha dit més amunt, en l'Assemblea de la FEMP celebrada el novembre de 1993, en la qual s'acorda de manera efectiva, entre altres punts, «d'establir una mesa de negociació competencial, d'abast polític, entre el Govern, les comunitats autònomes i les corporacions locals, amb la participació dels partits polítics, per a la consecució d'un pacte local d'Estat».

Presentat per la FEMP, en el marc de les resolucions de l'Assemblea, un document relatiu a les competències que podien ser objecte de trasllat cap a les entitats locals, el Ministeri per a les Administracions Públiques va elaborar un «document marc», amb data del març de 1994, amb una anàlisi detinguda dels sectors competencials, les responsabilitats respectives i els procediments que cal seguir per a la seva descentralització. En síntesi, es tracta d'un primer pas ben construït en la línia d'estructurar un gruix competencial significatiu, que se centra en les matèries d'esports, educació, ocupació, serveis socials, urbanisme, cultura i consum.

No obstant això, l'empenta municipalista que havia estimulat la dinàmica cap al pacte local no ha respòs clarament i decidida a la posició de l'Administració. Ans al contrari, han aflorat els contrastos d'interessos entre àmbits municipals de diverses dimensions i, per descomptat, entre —i dins de— els partits amb responsabilitats de govern a escala estatal, autònica i local. Així, es constitueix la Federació de municipis rurals; s'articula més sòlidament el moviment de les grans ciutats —que duu fins i tot a la preparació d'un avantprojecte específic—; el partit del govern elabora una nova proposta per al pacte local que inclou en primer lloc el reconeixement als municipis de competències en les matèries de justícia i seguretat; la Comissió Nacional d'Administració Local acorda el mes d'octubre de potenciar el pacte local amb l'objectiu d'afrontar la problemàtica peculiar de les grans aglomeracions, etc.

En definitiva, es disgreguen els impulsos —resolts els aspectes principals de la demanda financera— i s'arriba al convenciment que el gran acord sobre el pacte local ja no es pot assolir abans de les eleccions locals del maig de 1995, tal com ha passat.

No obstant això, cal recordar aquí que, paral·lelament a l'evolució assenyalada del debat sobre el pacte local que s'ha desenvolupat amb tota la seva immediatesa en els fòrums municipalistes, també ha tingut lloc un *reconeixement polític* molt més general de la necessitat de mantenir l'impuls per la conclusió del pacte local. Així, per una

banda, en el *Debate sobre el Estado de la Nación*, el Congrés dels Diputats va aprovar una moció el 20 d'abril de 1994, per la qual s'instava el Govern perquè culminés el procés de negociació del pacte local entre l'Administració de l'Estat, la FEMP i les forces polítiques.

Per un altre costat, més significativament, cal recordar el *Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías*, que va tenir lloc al Senat els dies 26, 27 i 28 de setembre de 1994, al qual varen assistir i varen intervenir els presidents de les comunitats autònomes i al qual ja m'he referit més amunt. Si la intervenció inicial del president del Govern es va centrar en les qüestions autonòmiques i no va fer cap al·lusió a la problemàtica específica de l'Administració local, varen ser els presidents autonòmics, precisament, els qui varen posar damunt la taula els punts clau que, des de diverses perspectives, havien de vincular el debat autonòmic amb l'estat del govern local: la descentralització autonòmica, l'Administració única, el principi de subsidiarietat, el finançament, el pacte local, etc.

I, efectivament, aquestes idees varen ser recollides en la resposta del president del Govern, el qual va proposar fins i tot que el mateix Senat podria contribuir a impulsar una reflexió sobre les diverses realitats autonòmiques i municipals que oferís solucions flexibles i eficaces per tal de fer efectiu el principi de subsidiarietat, entès en el sentit que s'exposa més amunt com a vàlid també per a les relacions entre les institucions estatals i autonòmiques i els ens locals, i amb vista a evitar un nou centralisme.

Com a resultat de tot això, el Senat va aprovar una moció per la qual s'insta el Govern a «promoure la consecució d'un pacte local pel qual s'estableixi un programa de delegació de competències a les entitats locals, de reforma de la Llei d'hisendes locals, com també l'establiment de mecanismes que potenciïn a les susdites corporacions la capacitat de decisió sobre la gestió dels seus propis interessos».

Aquesta moció va ser aprovada per 224 vots a favor, 15 en contra i 6 abstencions. L'ampli suport atorgat a la moció permet pensar que el seu contingut no és aliè a una voluntat generalitzada de les principals forces polítiques en el sentit assenyalat. Però faig un crit d'alerta sobre la moció del Senat perquè el context en què s'adopta —el Debat sobre l'Estat de les Autonomies— posa de manifest una vegada més l'íntim nexa que lliga la sort del govern local a la configuració del sistema autonòmic. I això és especialment rellevant respecte als elements competencials perquè són les comunitats autònomes les principals afectades, sens dubte, pel procés de descentralització que comporta el pacte local.

3.2. Contingut

La idea inicial quant al contingut del pacte local se centra sobretot en l'aspecte *competencial*. Aquí és on assoleix més sentit la necessitat de l'acord polític amb vista a plasmar-lo en disposicions legislatives dels parlaments autonòmics, encara que també haurà d'incidir sobre les lleis estatals.

L'objectiu primer del procés del pacte local consisteix a delimitar aquelles *matèries* i aquelles *funcions* en relació amb les quals es pot preveure una assignació als ens locals. Es tracta d'obtenir una concreció material i sobretot funcional del contingut de l'art. 25 de la LBRL, l'escassa efectivitat de la qual sobre el legislador sectorial és el que planteja en bona part la necessitat mateix de l'acord. I en aquest punt cal recordar que les exigències locals no es limiten a voler incrementar la seva capacitat de prestació i gestió de serveis i el volum d'aquests; el contingut de l'autonomia local requereix

essencialment capacitat ordenadora, reguladora, de *definició de polítiques i d'estratègies*. La veritable capacitat de formular polítiques pròpies i sota la pròpia responsabilitat es tradueix en primer lloc en una efectiva disposició de la potestat normativa i de planificació. En aquest sentit, encara que es tracti d'un altre nivell d'intervenció, assenyalo que s'imposa l'aprofundiment en la línia de discurs que des de fa temps està exigint un canvi en la concepció de les relacions entre les normes locals i la legislació estatal i autonòmica; és a dir, una reconsideració específica de la institució de la reserva de llei i de l'àmbit de la potestat reglamentària quan es tracta de les relacions entre les lleis i els reglaments i ordenances municipals. No es tracta únicament d'augmentar l'extensió del camp de la potestat normativa municipal, sinó també d'incrementar-ne l'aprofundiment, és a dir, la qualitat i no solament la quantitat dels dits poders normatius.

A més de la potestat normativa, haurà de ser objecte d'atenció, òbviament, l'abast de les competències administratives en un sentit estricte: tant aquelles que consisteixen en la *prestació d'activitats de servei públic* com les que signifiquen l'*exercici de poders d'autoritat*, com ara les potestats d'autorització, inspecció, sanció, etc. En relació amb aquest darrer aspecte, és oportú de plantejar la conveniència que els legisladors estatals i autonòmics, sobretot aquests darrers, a l'hora de valorar les funcions administratives l'exercici de les quals pot ser traslladable als ens locals, aprofitin l'avingentesa per reflexionar sobre la *mateixa configuració de les potestats afectades*, és a dir, sobre si escau que subsisteixin, per exemple, intervencions administratives d'autorització en un determinat sector, o si, contràriament, és oportú d'eliminar, reduir o modificar el règim d'intervenció pública en el sector de què es tracti.

Quant a l'efectivitat de les competències o funcions reconegudes als municipis, no hi ha dubte que la seva transferència o reconeixement ha d'anar acompanyat del trasvasament dels *mitjans personals, materials i financers* corresponents. Aquest és un punt extremament delicat i de la correcta resolució del qual depèn en bona mesura l'èxit del procés descentralitzador. Deixant de banda ara la qüestió del finançament, únicament vull fer un crit d'atenció en aquest moment sobre les dificultats que inevitablement comportarà la concreció dels efectius personals el desplaçament dels quals resulti inherent a les transferències de funcions i de serveis. En efecte, no s'ha d'amagar que si un dels condicionants principals del desenvolupament concret del procés autonòmic s'ha situat en el nivell dels mitjans personals, encara més resistència hi haurà en l'ulterior pas «cap avall», és a dir, cap al món de les administracions locals. En l'actual dinàmica d'ampliació dels mitjans materials i personals traspassats a les comunitats autònomes, lligada en gran part a la reforma estatutària culminada el 1994, si bé és oportú el replantejament de la ubicació funcional, com hem dit abans, no resulta gens fàcil, en canvi, d'aventurar ni tan sols una forta redistribució de mitjans personals que arribin a les comunitats autònomes procedents de l'Estat i que haguessin de seguir el camí cap a les diputacions o els ajuntaments: o bé que desplacin, a les comunitats autònomes, altres efectius que sí que hauran de ser cedits als ens locals. Una operació d'aquest signe, per altra banda, no es pot concebre al marge dels plans d'ocupació de les administracions públiques. Tot això posa en relleu la necessitat d'aprofundir molt més els mecanismes d'articulació que s'hauran de manejar en el procés d'execució del pacte local a què ens referim.

La realitat municipal espanyola exigeix, d'altra banda, que aquesta limitació de matèries i de funcions traslladables a l'àmbit del govern local es dugui a terme seguint

la pauta anunciada més amunt d'evitar l'uniformisme i de preveure la diversitat de situacions que té lloc tant entre les distintes comunitats autònomes com a l'interior de cadascuna d'aquestes comunitats. L'*efectiva capacitat de gestió* és la mesura de les competències que incorporen prestació de serveis, calibrada ja sigui a través del nombre d'habitants, ja sigui pel volum del pressupost anual, ja sigui per la verificació de la implantació i dimensió efectives dels serveis obligatoris; però també cal tenir en compte la inserció dels municipis en estructures de segon grau eficients, és a dir, fugir de la consideració aïllada del municipi com a peça solta, i determinar el conjunt del sistema local realment implantat en cada territori. Les consideracions que s'han fet més amunt en relació amb les estructures territorials locals plantegen en efecte la necessitat que en el procés de delimitació de les noves competències locals es ponderi adequadament la situació específica a cada comunitat autònoma i el paper que al seu interior té el conjunt del sistema organitzatiu local, en els seus diferents nivells.

Aquesta mateixa consideració, duta coherentment a totes les seves conseqüències, obliga a incorporar a la dinàmica del pacte local la previsió del tractament específic de les *grans ciutats*, com també la situació específica derivada de la capitalitat de Madrid, o l'exigida pel règim especial de Barcelona que la legislació local estatal i municipal catalana preveuen. En relació amb aquesta darrera, la *Carta municipal de Barcelona*, cal assenyalar que la dinàmica de la seva discussió i aprovació tant a la seu autonòmica com estatal, si cal, ha d'acollir necessàriament el tractament d'aquelles singularitats que deriven de la seva *posició metropolitana*. Aquesta és una qüestió que requereix perspectives àmplies, de manera que un tractament legislatiu separat o, allò que és pitjor, l'oblit de l'articulació territorial metropolitana podria diluir en bona mesura la possibilitat real d'oferir solucions efectives a les relacions entre el sistema local català i el seu govern autonòmic. I pel que fa als instruments de concreció d'aquestes intervencions, no es pot descartar la possibilitat que l'aprovació definitiva de la Carta municipal de Barcelona pogués fer-la el Parlament de Catalunya en ús de les seves pròpies competències legislatives, com és natural, però també assumint per delegació de les Corts generals (art. 150.2 CE) la facultat d'aprovar aquells aspectes del règim especial de la capital catalana que incideixin en matèries de competència estatal.

Resumint, i si anem més enllà del que és estrictament competencial, hi ha una altra sèrie de qüestions d'indubtable transcendència la resolució de les quals requereix igualment un ampli acord, com per exemple tot allò que es refereix a les polítiques d'organització territorial, límits als processos de segregació, etc., qüestions a les quals m'he referit més amunt i que han de ser resoltes amb el màxim consens polític i territorial. I encara més aquells aspectes de la *regulació orgànica i fins i tot electoral* la reforma dels quals permetria d'obrir una nova fase en l'estabilitat i governabilitat de les corporacions locals. També aquí cal defugir les solucions taumatúrgiques i explorar tractaments o possibilitats diversificades. Les modificacions efectuades l'any 1993 en la legislació local italiana, i els seus resultats en el període posterior, poden oferir un element de reflexió entorn de la virtualitat de la previsió de règims distints per als petits municipis i la introducció generalitzada de l'elecció directa de l'alcalde. La transcendència que aquesta mena d'intervencions té sens dubte en el sistema polític general, més enllà del que és estrictament local, obliga a ser extremament prudents en aquest punt, l'expressió normativa del qual a través de la legislació electoral requereix per descomptat amplis consensos. Una exigència més que justificaria la necessitat de l'acord general, del pacte local, en la reordenació del sistema local espanyol.

3.3. Instrumentació

Ens queda per referir-nos-hi una darrera qüestió que gairebé ultrapassa els límits d'aquestes reflexions, però la transcendència de la qual no pot ser ignorada. Es tracta dels procediments i les seues a través de les quals s'ha d'instrumentar el pacte local. Únicament m'atreveixo assenyalar tres aspectes generals que caldrà afrontar en aquest sentit.

En primer lloc, la definició dels *actors* que han d'intervenir-hi. Una concepció àmplia de l'abast del procés fa aconsellable que el pacte es pugui plantejar fins i tot a quatre bandes: partits polítics, Govern, comunitats autònomes i Administració local, a través de la FEMP.

En segon lloc, la delimitació de les *fases* pot incloure un procés en dues grans fases: l'una, primera, a concloure a escala estatal entre els actors esmentats, i la segona, interna a cada comunitat autònoma, amb els seus propis interlocutors i on no interviendria ja el Govern central. La implicació de l'Estat és imprescindible en la mesura que calgui incidir sobre competències en matèria de justícia, policia, infraestructures i recursos naturals —ports, costes, etc.— i especialment en el sistema de finançament.

Finalment, la determinació de la *seu institucional* de trobada planteja la possibilitat d'establir una formalització *ad hoc*. La veritat és que l'actual composició ordinària de la Comissió Nacional d'Administració Local no facilita les coses, encara que la possibilitat que les comunitats autònomes siguin convocades al ple de la Comissió pot fer-la jugar com una Conferència sectorial específica. Per la meua part, crec que, per la naturalesa política del pacte, no s'ha de descartar la possibilitat de trobar un acomodatament adequat en l'àmbit del Senat, que ja va tenir un protagonisme rellevant en relació amb la qüestió del pacte local en el debat general sobre l'Estat de les autonomies.

