

REGULACIÓN DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA

Ricardo Rivero Ortega
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca

El presente artículo plantea el significado que la subsidiariedad tiene en la aproximación de las decisiones públicas a los ciudadanos, con la atribución de competencias, en principio atribuidas a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a las entidades locales, a través de lo que se conoce como Pacto Local. No debemos olvidar que el Derecho comunitario, de hecho, ha convertido este fenómeno en uno de los referentes de la evolución de los sistemas administrativos de los Estados miembros, y que parece un camino insoslayable que protagoniza el proceso denominado «de segunda descentralización» en España.

Se analiza, por ello, si la subsidiariedad comporta proximidad, pero también eficiencia, y cuáles son los instrumentos materiales y los condicionantes económicos que se plantean para que las funciones asumidas puedan ser correctamente desempeñadas. Esto, que se enmarca en un proceso que se inició ya en 2001, permitirá a los ayuntamientos aumentar sus competencias en cuanto a servicios sociales, policía local y bomberos, pero para dar a conocer las perspectivas de su evolución temporal se plantean las consecuencias prácticas que podrían derivarse tanto de la futura reforma del Estatuto de Autonomía como de la aprobación de la nueva Ley Básica del

Ricardo Rivero Ortega

Gobierno y la Administración Local de Castilla y León, aún en fase de anteproyecto.

SUMARIO

- I. PRESENTACIÓN.
- II. RECURSOS ECONÓMICOS Y ATRIBUCIONES COMPETENCIALES: CLAVES DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD.
- III. REGULACIÓN DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA: LOS FONDOS DE COOPERACIÓN Y LA NECESARIA ACTUALIZACIÓN DE SU RÉGIMEN.
 1. Previsiones sobre la cooperación económica anteriores al Acuerdo.
 2. Régimen vigente de los Fondos de Cooperación Local.
 3. La cooperación económica en el Acuerdo de Pacto Local: perspectivas de futuro.
- IV. POTENCIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS: LA NECESIDAD DE RECURSOS.
 1. Las competencias propias en la tipología competencial de nuestro Derecho local básico y en el régimen local de Castilla y León.
 2. Ámbitos de competencias propias a los que se refiere el Acuerdo de Pacto Local.
 - 2.1. Competencias sobre servicios sociales.
 - 2.2. Asistencia o Asesoramiento de municipios.
 - 2.3. Competencias sobre policía local y bomberos.
 3. ¿Se potenciarán las competencias propias con el Acuerdo de Pacto Local?
- V. PERSPECTIVAS DE FUTURO, ANTE LA PRÓXIMA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y EL ANTEPROYECTO DE LEY BÁSICA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

1. Perspectivas temporales de ejecución del Pacto Local: La próxima legislatura (2007-2011). Reforma del Estatuto de Autonomía y de la Ley de Régimen Local.
2. El Borrador de Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local: posible incidencia sobre el Pacto Local en Castilla y León en lo relativo a la cooperación económica y la potenciación de las competencias propias.
3. Perspectivas de futuro del Acuerdo de Pacto Local, en lo relativo a la cooperación económica y las competencias propias.

I. PRESENTACIÓN

Además de considerar un honor poder participar en este número de la *Revista Jurídica de Castilla y León*, junto a distinguidos especialistas en régimen local de nuestra Comunidad Autónoma, gracias al Profesor SOSA WAGNER, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León y voz más que autorizada en la materia, en mi condición de administrativista castellano cebrero poder expresar mi parecer sobre una de las propuestas más relevantes planteadas desde la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León: el Pacto Local ⁽¹⁾.

No será la mía, ni la del resto de los participantes, una opinión apresurada o de urgencia, pues hace varios años que recibimos, entre períodos de silencio y momentos de revitalización, noticias sobre esta iniciativa, que por fin recibe un plasmación real ⁽²⁾. En los últimos meses de 2005 se planteó, tras largo tiempo de preparación y discusiones, la adhesión al Pacto Local de las principales entidades locales de la Comunidad de Castilla y León, publicándose el documento del acuerdo, de fecha 3 de noviembre de 2005, para despejar muchas dudas y aclarar posiciones institucionales hasta ahora no siempre igual de transparentes ⁽³⁾.

1. Además del Pacto Local, los principales proyectos realizados por esta Consejería, en la presente legislatura, han sido la Ley de Función Pública, el Plan de Modernización de la Administración autonómica y la ECLAP (Escuela Castellano-leonesa de Administración Pública).

2. En el año 2001 se presentó el primer documento marco sobre el Pacto a la Federación Regional de Municipios y Provincias, a los partidos políticos y a los agentes sociales. En octubre de 2002, la Junta de Castilla y León adoptó una primera propuesta para la consecución del Acuerdo de Pacto Local en nuestra Comunidad Autónoma, propuesta que incluía medidas de potenciación de las competencias locales, de traspaso competencial (acercamiento de servicios al ciudadano, autorizaciones y licencias, inspecciones y sanciones, registros públicos), de participación de las entidades locales en la toma de decisiones, y de vertebración administrativa del territorio. El 27 de marzo de 2002 se aprobó el Decreto 48/2002, creando la Comisión de Coordinación y Desarrollo del Pacto Local de Castilla y León. Posteriormente las funciones de esta Comisión fueron asumidas por la de Secretarios Generales, mediante Decreto 1/2004, de 8 de enero (artículo 12).

3. Puede consultarse el documento en la página web oficial de la Junta de Castilla y León: <www.jcyl.es>. Para ello es preciso acceder, a través de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, a la Dirección

Ricardo Rivero Ortega

Una vez se conocen más detalles en torno al acuerdo, es posible valorar sus luces y sombras, pues si no parece haber discusión sobre el espíritu descentralizador que lo anima, existiendo amplio consenso en cuanto a los fines, quizás no es tan elevado el asentimiento en lo relativo a los medios que dispone para su realización. Buena muestra de ello sería que en ciertos puntos se mantiene la polémica, con actitudes críticas de la oposición del Partido Socialista ante las que consideran insuficiencias de la propuesta planteada ⁽⁴⁾.

Personalmente, hace bastante tiempo me sumé a la valoración positiva del Pacto Local, desde una posición convencida de la necesidad de atribuir más competencias a municipios y provincias, al ser éstos, y no otros entes públicos, los principales exponentes del principio de aproximación de las decisiones a los ciudadanos, en virtud de la subsidiariedad, y por haber acreditado capacidad para gestionar eficientemente las más variadas materias ⁽⁵⁾.

Aunque no es el objeto de este trabajo analizar el sentido general del Pacto Local, ni sus principales elementos institucionales, desde luego tendré que pronunciarme, en relación a los temas tratados (la cooperación económica y las competencias propias), valorando cuestiones generales que afectan tanto al Acuerdo como a su futura materialización jurídica, en las necesarias reformas del ordenamiento local de Castilla y León. Y para realizar estas valoraciones generales habré de tener en cuenta tanto el estado actual del régimen local *in genere*, como las experiencias de Pacto Local acometidas en otras Comunidades Autónomas ⁽⁶⁾.

General de Administración Territorial, donde se encontrará un enlace específico sobre Pacto Local con la documentación del acuerdo e información sobre adhesiones producidas hasta la fecha.

4. En <www.angelvillalba.org> se puede encontrar la posición del PSOE de Castilla y León sobre el Pacto Local, incluyendo su propuesta detallada de traspaso de competencias a los entes locales, planteada en multitud de materias: consumo, cultura, deportes, educación, empleo y promoción de la actividad económica, juventud, medio ambiente, mujer, ordenación del territorio y urbanismo, patrimonio histórico-artístico, protección civil, sanidad, servicios sociales, etc.

5. V. RIVERO ORTEGA, Ricardo: «Autonomía local y competencias: Castilla y León en el escenario previo al Pacto Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2002.

6. V. BLANCO MONTERO, A: «El Pacto Local en el Estado autonómico: Estudio comparado», *El Alcalde*, núm. 172, 2001. FEDERACIÓN MADRILEÑA DE MUNICIPIOS: *Jornadas del Pacto Local en la Comunidad de Madrid, 2001*. FERNÁNDEZ ALLES, José Joaquín: «Los Pactos locales, entre el Derecho y la retórica política. Especial referencia a Andalucía», *REAL*, núm. 290, 2002. GARCÍA RUBIO, Fernando: *La segunda descentralización. Bases para pactos locales en las Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2003. JUNQUERA GONZÁLEZ, Juan: «La reforma y modernización de la Administración local española (Hacia una nueva des-

Dicho esto, he de advertir también que este estudio, por su objeto, debe centrarse, de acuerdo con el encargo recibido, en los apartados IV.1 y IV.5 del texto del documento, dedicados respectivamente a la Regulación de la cooperación económica y la Potenciación de las competencias propias de los entes locales. Se trata por tanto de ofrecer un análisis eminentemente técnico, en la mejor tradición jurídico-administrativa, que sin embargo afecta de lleno a los elementos determinantes de los resultados en la realización de los objetivos del Pacto.

Porque, como intentaré mostrar, en los aspectos económicos y competenciales está casi todo lo que significa el Pacto Local, razón suficiente para comenzar resaltando la importancia de las competencias y la financiación como elementos realizadores de la autonomía local y, por ende, del principio de subsidiariedad⁽⁷⁾.

II. RECURSOS ECONÓMICOS Y ATRIBUCIONES COMPETENCIALES: CLAVES DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

La Constitución española, que enuncia tantos principios, no se refiere al de subsidiariedad. Y, sin embargo, este principio se ha convertido en uno de los más reiterados al plantear cualquier reparto razonable de poderes entre entes territoriales, porque su reconocimiento en el Derecho comunitario, a pe-

centralización administrativa)», en SÁINZ MORENO, Fernando (dir.): *Estudios para la reforma de la Administración pública*, INAP, Madrid, 2004. LÓPEZ PELLICER, José Antonio: *Autonomía territorial y competencias municipales. El pacto local en la región de Murcia*, Consejo Jurídico de la Región de Murcia, Murcia, 2003. SALA ARQUER, José Manuel: «Las relaciones entre la Administración autonómica y las Administraciones locales. El llamado Pacto Local», en RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime/GARCÍA MEXÍA, Pablo: *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, INAP-Montecorvo, Madrid, 2003. SÁNCHEZ GOYANES, Enrique: «Modelos de Pacto Local», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 6, 2001. YERGA COGOS, A.: «El Pacto Local en Andalucía: Avances en su desarrollo», *El Alcalde*, núm. 172, 2001.

7. La bibliografía sobre el concepto de autonomía local es muy amplia en nuestro Derecho administrativo, pero entre ella pueden destacarse los trabajos de Antonio FANLO LORAS, Miguel SÁNCHEZ MORÓN y Luciano PAREJO ALFONSO. V. FANLO LORAS, Antonio: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madrid, 1990. PAREJO ALFONSO, Luciano: «La autonomía local en la Constitución», en MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Tratado de Derecho municipal*, vol. I, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2003.

Ricardo Rivero Ortega

sar de las controversias interpretativas que plantea, lo ha convertido en un referente de primer orden en la evolución de los sistemas administrativos de los Estados miembros⁽⁸⁾.

Fuera del reparto de funciones entre la Unión y los Estados, en el nivel interno, el principio de subsidiariedad significa, sencillamente, que deben aproximarse las decisiones públicas a los ciudadanos, siendo los poderes ejercidos por los entes más próximos, siempre y cuando tengan capacidad suficiente para hacerlo de manera correcta y adecuada. En este sentido comporta tanto un criterio de proximidad como un criterio de eficiencia, así que no supondría con carácter general el descenso de las competencias hacia los entes más próximos, sino sólo cuando éstos puedan ejercerlas debidamente⁽⁹⁾.

Las competencias deben asignarse a quien tenga capacidad para ejercerlas eficientemente. Y para que los entes locales dispongan de esa capacidad necesitan recursos, como deja clara la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias) en su posición institucional, que por cierto detalla los ámbitos en los que se considera necesario incrementar las competencias de los municipios (circulación, transportes, consumo, deportes, educación, empleo, juventud, medio ambiente, mujer, seguridad ciudadana, protección civil, sanidad, servicios sociales, turismo, urbanismo y vivienda y protección del patrimonio histórico-artístico)⁽¹⁰⁾.

En cuanto a las competencias, nos hemos sumado a la opinión de los principales especialistas, porque puede observarse un giro en la doctrina administrativista española, sobre todo los últimos años, en el sentido de hacer más

8. Sobre el significado del principio de subsidiariedad en el Derecho Comunitario pueden consultarse las obras de Antonio ESTELLA DE NORIEGA: *El Dilema de Luxemburgo, El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ante el principio de subsidiariedad*, Centro de Estudios Ramón Areces-Universidad Carlos III, Madrid, 2000, y de Alicia CHICHARRO LÁZARO: *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*, Aranzadi, Pamplona, 2001.

9. V. BANDRÉS, Juan María: *El principio de subsidiariedad y la Administración local*, Marcial Pons, Madrid, 1999. LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano: «Las vertientes territorial y económica del principio de subsidiariedad en el ordenamiento español», en *Panorama Jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI*, libro homenaje al profesor Eduardo Roca, INAP-BOE, Madrid, 2002.

10. La FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias) se ha manifestado en reiteradas ocasiones sobre la necesidad de mejorar la situación competencial y financiera de las corporaciones locales en España, tanto por voz de su anterior Presidente, el alcalde de A Coruña, Francisco Vázquez, como por su nuevo responsable, el alcalde de Palencia, Heliodoro Gallego. Puede verse la posición de la principal asociación española de entes locales en su página <www.femp.es>.

énfasis en los aspectos competenciales, una vez reconocida formalmente la autonomía, a la hora de valorar su grado de realización⁽¹¹⁾. Así como ha cambiado la definición de la autonomía municipal, de meramente administrativa a ser considerada política, también las competencias han pasado a un primer plano en la configuración del ahora llamado «gobierno local»⁽¹²⁾.

Respecto de los recursos, desde el Derecho público, tanto constitucionalistas, como administrativistas y tributaristas se han puesto de acuerdo en su esencialidad⁽¹³⁾. Más teniendo en cuenta que la situación financiera de las entidades locales, por cierto, no es hoy mejor que hace diez años, dada la práctica supresión del IAE (Impuesto de Actividades Económicas) y la insuficiente compensación por él a los municipios⁽¹⁴⁾.

Competencias y recursos son cuestiones estrechamente relacionadas, pues si es cierto que la mayoría de los entes locales estarían dispuestos a asumir un mayor número de competencias, también lo es que, probablemente, una de las condiciones que plantearían para hacerlo sería la de dotación de nuevos recursos económicos asociados a ellas. La situación financiera de nuestros entes locales no es boyante, como se ha dicho, de manera que sólo mejorándola puede avanzarse en la realización del principio de subsidiariedad, asignándoles nuevas funciones⁽¹⁵⁾.

Estas reflexiones, proyectadas sobre los aspectos del Pacto Local en Castilla y León que ahora nos interesan —potenciación de las competencias propias y cooperación económica— suponen asociar el verdadero impulso de las competencias locales, y por tanto del principio de subsidiariedad, al de-

11. V. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: «Las competencias como paradigma de la autonomía local», *Justicia Administrativa*, 2000.

12. V. BARATA I MIR, Joan: *Los actos de gobierno en el ámbito municipal*, Tecnos, Madrid, 1999.

13. V. ALARCÓN GARCÍA, G.: *Autonomía municipal, autonomía financiera*, Civitas, Madrid, 1995.

14. V. SUÁREZ PANDIELLO, Javier: «Financiación local y corresponsabilidad fiscal local: ¿Ganamos con el nuevo modelo?», *Revista de Estudios Regionales*, núm. 66, 2003.

15. «La descentralización del gasto público en España ha sido —a juicio de la FEMP— insuficiente e inadecuada. Las Entidades locales tienen una participación limitada en el conjunto de los gastos de las Administraciones públicas. Desde 1978 a 1993, esta participación permanece prácticamente invariable, con valores que han oscilado entre el 12 y el 13%. En definitiva, la FEMP considera que... la situación se encuentra muy distinta del modelo ideal de distribución propuesto por ella misma algunos años atrás: un 50% del gasto público para el Estado, un 25% para las Comunidades Autónomas y un 25% para las Entidades locales»; JUNQUERA GONZÁLEZ, Juan: «La reforma y modernización de la Administración local española», en SÁINZ MORENO, Fernando (dir.): *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 2004, p. 312.

Ricardo Rivero Ortega

sarrollo de una mayor cooperación económica entre la Junta de Castilla y León y los entes locales, cooperación que debe traducirse, necesariamente, en mayores previsiones sobre recursos para posibilitar una más eficaz gestión de las competencias y servicios propios de municipios y diputaciones.

Vamos a ver, a continuación, comenzando por la cooperación económica, y continuando por la potenciación de las competencias propias, hasta qué punto tal objetivo es, con las medidas previstas, efectivamente alcanzable.

III. REGULACIÓN DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA: LOS FONDOS DE COOPERACIÓN Y LA NECESARIA ACTUALIZACIÓN DE SU RÉGIMEN

1. PREVISIONES SOBRE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA ANTERIORES AL ACUERDO

Ya en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, tras la reforma efectuada por la Ley Orgánica 4/1999, se incorpora el apartado cuarto al artículo 26, con el siguiente tenor: «*La Comunidad Autónoma asume como obligación especial el apoyo financiero a las Entidades locales, a cuyo fin dotará un Fondo de cooperación local adecuado, sin perjuicio de otros instrumentos de cooperación*». Esta sería la base de todas las disposiciones posteriores de cooperación económica ente la Junta y los entes locales en Castilla y León.

Como he expuesto en la presentación, desde el año 2001 se vienen planteando las principales cuestiones del Pacto Local en Castilla y León. También desde entonces encontramos referencias normativas al Pacto en las principales disposiciones financieras de la Comunidad Autónoma, contenidas en las sucesivas leyes de presupuestos, en sus leyes de acompañamiento —llamadas de ordenación económica— y en disposiciones reglamentarias y actos administrativos de convocatoria de concesión de ayudas.

Así, en el plano legal, la Ley 15/2001, de 4 de junio, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2002, fue preparando el terreno al afectar el Decreto 57/1990, de 5 de abril, estableciendo distintos fondos den-

tro del marco de la cooperación entre la Administración autonómica y las entidades locales.

Tras la presentación del primer documento del Pacto, en octubre de 2002, se dicta la Disposición Adicional Novena de la Ley 22/2002, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para el año 2003, y al año siguiente la Disposición Adicional Octava de la Ley 14/2003, de 23 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma. Ambas muestran el mismo tenor: *«En el marco del Pacto Local y para articular su desarrollo, se autoriza a la Consejería de Economía y Hacienda a realizar en el presupuesto de la Comunidad Autónoma las adaptaciones que sean necesarias para transferir a las Entidades locales las partidas y cuantías que correspondan a los procesos de traspaso y delegación de competencias, siempre que las adaptaciones queden expresamente determinadas en los correspondientes acuerdos. De no quedar determinadas, corresponderá al Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Economía y Hacienda, la aprobación de las transferencias de crédito correspondientes».*

A partir de la Ley 10/2004, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2005, las previsiones sobre el Pacto Local salen del espacio marginal de las disposiciones adicionales, para entrar directamente en un Título, el VII, de la Ley de Presupuestos. Bajo el rótulo «De la Cooperación con las Entidades Locales», se incluyen en este texto cuatro artículos, dedicados a regular las disposiciones generales (art. 30), el Fondo de Apoyo Municipal (art. 31), el Fondo de Cooperación Local (art. 32), y los Convenios de Colaboración entre la Administración autonómica y las entidades locales (art. 33). Especialmente en el primero de estos artículos se hace una mención al Pacto Local, incluyendo los créditos que sobre él mismo se dispongan en el Plan de Cooperación Local.

La Ley 14/2005, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2006, constituye un hito más en este proceso, en la misma línea de la anteriormente mencionada, pues de nuevo se incluyen las previsiones sobre el Pacto en su artículo 30, de nuevo por mención al Plan de Cooperación Local, y junto a la regulación del Fondo de Apoyo Municipal, el Fondo de Cooperación Local y los Convenios de colaboración entre la Administración autonómica y las entidades locales. A estas normas se añaden las previstas en la Ley 13/2005, de Ordenación económica, cuyo artículo 47, dedicado a las subvenciones en

Ricardo Rivero Ortega

materia de régimen local, establece que *«La Administración de la Comunidad concederá subvenciones a las entidades locales para la mejora de sus infraestructuras y servicios, con cargo al Fondo de Apoyo Municipal, a las distintas líneas del Fondo de Cooperación Local y a los Fondos que se creen para el desarrollo de los acuerdos del Pacto Local»*.

2. RÉGIMEN VIGENTE DE LOS FONDOS DE COOPERACIÓN LOCAL

El régimen de los fondos mencionados en estos preceptos y en el Acuerdo (Fondo de Cooperación Local —FCL—, Fondo de Apoyo Municipal —FAM—, Fondo de Apoyo Provincial y Municipal —FAMPRO—) resulta muy relevante, pues de ellos va a depender, en gran medida, el soporte financiero de gran parte del Pacto. Por ello vamos a analizar las normas legales y reglamentarias sobre el FCL y el FAM (el FAMPRO carece de una regulación porque en el Acuerdo sólo prevé su futura creación) en el ordenamiento de nuestra Comunidad Autónoma, de cara a valorar su nueva regulación como consecuencia de lo previsto en el Acuerdo.

Además del artículo 26.2 del Estatuto de Autonomía, ya citado, encontramos algunas referencias sobre la cooperación local en la Ley de Régimen Local de Castilla y León, Ley 1/1998, de 4 de junio, que menciona en su artículo 109 el Plan de Cooperación Local: *«1. Para favorecer la coordinación con las entidades locales, la cooperación económica con las mismas se llevará a cabo a través del Plan de Cooperación Local, cuya regulación se establecerá por la Junta de Castilla y León, previo informe del Consejo de Provincias de la Comunidad Autónoma. 2. La cuantía de los recursos destinados al Plan de Cooperación Local y su distribución territorial y por programas se fijará en la Ley de Presupuestos de la Comunidad, en un anexo propio»*.

En esta misma norma, conviene no olvidar tampoco lo establecido en su Disposición Adicional Décima: *«Sin perjuicio del mantenimiento de las garantías que se determinan en el Título IX de esta Ley, para la correcta financiación de los servicios que al amparo de la misma deban ser prestados desde las Corporaciones locales, en las correspondientes leyes de Presupuestos se establecerán los procedimientos que permitan adecuar el sistema financiero aquí regulado a las normas que se deriven de la legislación sobre financiación de las Corporaciones locales y Comunidades autónomas»*.

Hay que descender de este nivel legal al reglamentario para encontrar más detalladas las previsiones sobre el Fondo de Cooperación Local, debiendo dirigirnos al texto del Decreto 53/2002, de 4 de abril, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, norma que regula este Fondo de Cooperación de la Comunidad Autónoma con las entidades locales, sin hacer referencias ni al Fondo de Apoyo Municipal, ni al Fondo de Apoyo Provincial y Municipal. Encontramos, sin embargo, una referencia expresa al Pacto Local desde su presentación, conectándolo con el Plan de Cooperación Local, así como con la necesidad a la que responde este Decreto de establecer un procedimiento de general aplicación para todos los programas.

El primer artículo de este Decreto define el Fondo de Cooperación Local como instrumento para la financiación de los servicios de los entes locales, cuya cuantía será fijada anualmente en los Presupuestos Generales. A continuación se priorizan las inversiones y acciones a financiar por el Fondo: servicios municipales mínimos y obligatorios, en primer lugar; y a continuación otros servicios (sociales y asistenciales, culturales y deportivos; protección civil y extinción de incendios; carreteras provinciales). Se exceptúan, como no financiables, los instrumentos del planeamiento urbanístico. Después se establecen las distintas líneas de actuación (artículo 3), dedicándose el resto de los preceptos del Título I (disposiciones comunes) a establecer el procedimiento de solicitud, concesión y posterior justificación de las ayudas.

Los siguientes títulos de este Decreto están dedicados a cada una de las líneas de actuación previstas en el artículo 3: Fondo para inversiones en municipios mayores de veinte mil habitantes (Título II); Fondo territorializado, destinado a las Diputaciones provinciales (Título III); Fondo para inversiones de las Mancomunidades municipales y demás entidades locales de carácter supramunicipal (Título IV); Fondo para inversiones de entidades locales incluidas en zonas de acción especial (Título V); Fondo de inversiones complementarias de las entidades locales de la Comunidad de Castilla y León (Título VI); Fondo para entidades locales con tratamiento preferencial por el alcance supramunicipal de sus servicios (Título VII).

El último Título (VIII) se ocupa de las Cajas Provinciales de Cooperación, que permiten a las Diputaciones provinciales conceder préstamos para la financiación de proyectos municipales de cualquier entidad local, debiendo con-

Ricardo Rivero Ortega

cederse prioridad a los proyectos incluidos en los programas del Fondo de Cooperación Local, según el artículo 29 del Decreto. No encontramos en todo el Decreto, en cambio, regla alguna, más allá del establecimiento del orden de prioridades del artículo 2, sobre la manera de seleccionar las solicitudes presentadas, eligiendo las que serán agraciadas por el Fondo. La discrecionalidad en esta elección aparece, así, extremadamente amplia, planteándose algunas dudas sobre la posible utilización política del Fondo.

No hay que olvidar, a este respecto, que la Ley General de Subvenciones, Ley 38/2003, en su artículo 2, apartado 2, establece que *«No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, así como entre la Administración y los organismos y otros entes públicos dependientes de éstas, destinadas a financiar globalmente la actividad de cada ente en el ámbito propio de sus competencias, resultando de aplicación lo dispuesto de manera específica en su normativa reguladora»*. Este tipo de aportaciones, por tanto, no se considerarían subvenciones a los efectos de la Ley 38/2003, a pesar de que podrían entrar en la definición del apartado 1 del mismo artículo, pues incluye las aportaciones a favor de personas públicas, sin contraprestación directa, y conectada con la realización de una actividad de interés social.

Algunas de las principales disposiciones financieras que se dictan en ejecución de los compromisos del Pacto Local se derivan del régimen del Fondo de Cooperación Local. Así, por ejemplo, la Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 5 de enero de 2006, por la que se efectúa la convocatoria pública para la concesión de ayudas a las entidades locales incluidas en las zonas de acción especial, con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2006. Ayudas cuyo importe máximo asciende a los 637.613 euros y para cuya concesión se relacionan una serie de criterios, a saber: carencias en los servicios municipales en relación con el nivel medio regional; situación geográfica; dispersión de la población; actuaciones para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Varios de estos criterios son tan difusos que mantienen el altísimo grado de discrecionalidad en la concesión de las ayudas que ya apuntábamos en el análisis del Decreto 53/2002. El procedimiento de concesión se limita a contemplar un informe motivado con la propuesta de adjudicación de las ayudas, que eleva cada Delegación Territorial al Consejero, trámite administrativo que de nuevo omite reglar más detalladamente las razones por las que, objetivamente, puede proponerse la concesión o no de las ayudas solicitadas.

Otras órdenes de la misma Consejería de Presidencia y Administración Territorial, también de 5 de enero de 2006, muestran las mismas características de ausencia de reglamentación de un procedimiento selectivo que garantiza una mayor objetividad.

Respecto del Fondo de Apoyo Municipal, encontramos referencias al mismo desde la Ley de aprobación de los presupuestos generales para 1995, cuyo artículo 38 establecía lo siguiente: «1. *El Fondo de Apoyo Municipal tendrá carácter incondicionado, y se destinará a los Municipios con población de derecho igual o superior a 20.000 habitantes, y se destinarán al pago de los gastos generados por la implantación, mejora, ampliación o mantenimiento de servicios públicos no susceptibles de ser financiados por Tasas o precios públicos.* 2. *La Junta de Castilla y León, a propuesta de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, previo informe de la Federación Regional de Municipios y Provincias aprobará la distribución de los créditos a los que se refiere el apartado anterior.* 3. *Aprobada la distribución, se librárá trimestralmente el importe que corresponda a cada municipio. Dentro del mes siguiente al ejercicio económico financiado, el Ayuntamiento remitirá a la Dirección General de Administración Territorial, cuenta justificativa de la aplicación de los fondos».*

En normas posteriores, como la Ley de presupuestos para 2005, cambia la titularidad de la competencia para aprobar la distribución de los créditos, que pasa de ser de la Junta de Castilla y León, a la Consejería de Presidencia. Como podemos ver, más allá de la simplificación del procedimiento desde su versión original, dándole todo el protagonismo a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, no hay en estas referencias tampoco un régimen sobre la manera de seleccionar los proyectos que serán financiados por el fondo, ni criterios para la distribución de los recursos de los que dispone el FAM. Y nada más podemos decir respecto del FAMPRO, por ser un fondo cuya creación está prevista en el Acuerdo, pero del que no se pormenorizan estos aspectos sobre su futuro régimen.

3. LA COOPERACIÓN ECONÓMICA EN EL ACUERDO DE PACTO LOCAL: PERSPECTIVAS DE FUTURO

Una vez analizado el marco normativo y administrativo previo podemos centrarnos en el documento del Acuerdo, donde las cuestiones relacionadas con

Ricardo Rivero Ortega

la cooperación económica, en general, se detallan en el apartado IV, fundamental por recoger el compromiso económico asumido por la Junta de Castilla y León para con el Pacto, compromiso sin el que, probablemente, muchos entes locales no se habrían planteado siquiera la adhesión a éste. En este apartado IV también se contemplan otras medidas de cooperación económica destinadas a reforzar la capacidad de las entidades locales, según explica el tenor del acuerdo, pero lo esencial, la clave de este capítulo, se encuentra en la previsión de un compromiso presupuestario específico asociado a la realización del Pacto Local. En el punto IV.1, en concreto, se detalla la regulación de la cooperación económica con las entidades locales. Sus propuestas se centran, fundamentalmente, en la aprobación de un Proyecto de Ley de Cooperación Económica Local, y en el posterior desarrollo reglamentario de esta Ley.

Los contenidos del Proyecto de Ley se relacionan en el Acuerdo, incluyendo los siguientes: principios básicos que informan el sistema de cooperación económica local; plan de cooperación local; estructura general y sectorial de la cooperación económica local, e instrumentos de cooperación económica local (Fondo de Cooperación Local; Fondo de Apoyo Municipal y Provincial, y otros fondos posibles). Respecto del desarrollo reglamentario, se dice que supondrá la aprobación de dos Decretos, respectivamente dedicados a la regulación del Registro de ayudas e inversiones a las entidades locales, uno, y al procedimiento a seguir para la ejecución de las transferencias a favor de las entidades locales, el otro.

Pensamos que ni la futura Ley, o reforma legal, ni su posterior desarrollo reglamentario deberían omitir una regulación más pormenorizada tanto del Fondo de Cooperación Local, como del Fondo de Apoyo Municipal y del Fondo de Apoyo Provincial y Municipal, teniendo en cuenta la importancia futura que estos fondos tendrán en la realización de la cooperación económica entre la Junta de Castilla y León y las entidades locales. En esta regulación, desde nuestro punto de vista, deberían extremarse las cautelas respecto de cuestiones como quién decide sobre el fondo, cómo se reparten los recursos y cómo se controlan los resultados de las asignaciones que se realicen. Todo ello en una línea de objetivar las disposiciones a cuenta de estos fondos de manera que los criterios que se establezcan a título de prioridades que deben ser atendidas sean efectivamente cumplidos en función de las necesidades reales.

Puede tomarse como modelo, en este sentido, el proceso de objetivación del reparto de los fondos de la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, desde su regulación por el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, posteriormente modificado por el Real Decreto 1263/2005, de 21 de octubre, y desarrollado mediante la Orden del Ministerio para las Administraciones Públicas de 31 de enero de 2006. En estas normas se establecen indicadores y procedimientos para la selección de los proyectos y la distribución de los recursos más detallados que en las normas analizadas de la Comunidad de Castilla y León, lo que demuestra que es posible reglamentar la cooperación económica reduciendo, hasta cierto punto, la discrecionalidad en la distribución de los recursos.

IV. POTENCIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS: LA NECESIDAD DE RECURSOS

Una vez analizada la problemática de la cooperación económica pasamos a continuación a estudiar el punto del reforzamiento de las competencias propias.

1. LAS COMPETENCIAS PROPIAS EN LA TIPOLOGÍA COMPETENCIAL DE NUESTRO DERECHO LOCAL BÁSICO Y EN EL RÉGIMEN LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN

Ya hemos hecho hincapié en la importancia de las competencias para la realización de la autonomía local y el principio de subsidiariedad, reconocida por la doctrina. Ahora bien, es sabido que no todas las competencias locales tienen el mismo carácter, habiéndose distinguido en la legislación española distintos tipos competenciales⁽¹⁶⁾.

En una clasificación de las competencias locales se han diferenciado las propias de las delegadas a partir del artículo 7 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. Según este precepto, las competencias propias sólo podrán ser

16. V. SOSA WAGNER, Francisco/DE MIGUEL, P.: *Las competencias de las Corporaciones Locales*, IEAL, Madrid, 1985. MIR I BAGO, Josep: *El sistema español de competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 1991.

Ricardo Rivero Ortega

determinadas por la Ley (apartado 1), se ejercerán en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, aunque atendiendo a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas (apartado 2) ⁽¹⁷⁾.

Tempranamente, tras la aprobación de la Ley de Bases, se pronunció la doctrina sobre la naturaleza de estas competencias, su estrecha relación con la autonomía local y la inclusión entre ellas de las relacionadas en el artículo 25.2 de la Ley, así como de los servicios mínimos obligatorios del artículo 26 y las actividades complementarias de su artículo 28 ⁽¹⁸⁾.

En la Ley de Castilla y León no se formula explícitamente la diferenciación entre las competencias propias y las delegadas o transferidas, pero sí se mencionan unas y otras, respectivamente, en los artículos 20, que relaciona las competencias municipales, 21, sobre los servicios mínimos municipales, y 83 y siguientes, sobre transferencia y delegación de competencias a las entidades locales.

2. ÁMBITOS DE COMPETENCIAS PROPIAS A LOS QUE SE REFIERE EL ACUERDO DE PACTO LOCAL

El apartado IV.5 del Acuerdo está dedicado a la potenciación de las competencias propias, que pretende lograrse mediante el incremento de la cooperación y la colaboración entre la Administración autonómica y los entes locales. No se contempla, en cambio, traspasar medios personales o materiales con este objeto, sino mejorar sus resultados a través de la Cooperación Sectorial.

Se relacionan los ámbitos considerados más necesitados de este tipo de cooperación para la potenciación de las competencias propias, a saber: residencias de personas mayores; centros de tratamiento de personas con discapacidad psíquica; concertación de plazas residenciales en relación con

17. V. RIVERO YSERN, José Luis: *Derecho local*, Civitas, Madrid, 2005. SOSA WAGNER, Francisco: *Manual de Derecho local*, Aranzadi, Pamplona, 2005.

18. V. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: «Las competencias propias de las Corporaciones locales», en MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2003. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: *El Régimen constitucional de las competencias locales*, INAP, Madrid, 1988.

personas que padecen enfermedades mentales; servicios de asistencia o asesoramiento a municipios; policía local y bomberos.

La mayor parte de las actuaciones, por tanto, están pensando en la intervención social de los entes locales, salvo los tres últimos ámbitos. Vamos a ofrecer, por ello, una consideración conjunta de los tres primeros ámbitos de actuación (residencias de personas mayores, centros de tratamiento de personas con discapacidad psíquica, plazas residenciales para personas con enfermedades mentales), teniendo en cuenta los posibles efectos que sobre ellos podría tener el Anteproyecto de Ley de Dependencia, y aparte analizaremos los otros dos ámbitos (asesoramiento a municipios y policía local y bomberos).

2.1. *Competencias sobre servicios sociales*

Tanto la Ley de Bases de Régimen Local como la Ley de Régimen Local de Castilla y León reconocen la competencia de los entes locales en esta materia: la Ley de Bases en su artículo 25.2.k) (prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social), y la Ley de Régimen Local de Castilla y León en su artículo 20.n) (acción social y servicios sociales; protección de la infancia, atención a la juventud y promoción de la igualdad de la mujer; prevención de la marginación e inserción social).

Como puede verse, el ordenamiento autonómico atribuye la competencia en términos más detallados y diversificados que el básico del Estado, pero no hay que olvidar que en la Ley de Bases se reconoce la capacidad de los municipios de prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal (artículo 25.1), lo que obviamente incluye los servicios sociales, y se contemplan éstos como obligatorios para los municipios de más de 20.000 habitantes, de acuerdo con lo establecido en su artículo 26.1.c).

No obstante, siendo la materia servicios sociales una competencia exclusiva autonómica, conforme a lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, habrá que dirigirse a la legislación específica autonómica, en los distintos sectores de acción social, para comprobar el protagonismo que se ha reconocido a los entes locales, en las materias referidas en el artículo

Ricardo Rivero Ortega

20.n) de la Ley 1/1998, pero especialmente en las contempladas en el Acuerdo de Pacto local, esto es, las que genéricamente podríamos englobar en lo que hoy se conoce como «dependencia», pues esto es lo que tienen en común las competencias a las que se refiere el Acuerdo, a saber: residencias de personas mayores; centros de tratamiento de personas con discapacidad psíquica; plazas residenciales para personas que padecen enfermedades mentales.

El régimen jurídico de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma de Castilla y León se encuentra en un conjunto normativo compuesto por varias leyes y un buen número de reglamentos, pero probablemente el principal texto sigue siendo la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de acción social y servicios sociales. En su Título IV (artículos 28 y siguientes) se relacionan las competencias en la materia de la Junta de Castilla y León, los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales. Ciertamente, se reservan a la Junta en esta Ley un gran número de funciones, como demuestra su reflejo en nada menos que siete artículos —hasta el 34—, mientras que las competencias de ayuntamientos y diputaciones se resumen en dos preceptos —los artículos 35 y 36— cuyos contenidos, en conexión con el Pacto Local, conviene recordar.

Así, el artículo 35 establece como competencias municipales, con el carácter de servicios obligatorios para los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, la creación de sus servicios sociales básicos y específicos, la promoción de la participación de la iniciativa privada, el establecimiento de los consejos sociales de barrio, la elaboración de programas, la coordinación de las actuaciones privadas, la colaboración en las facultades de control y formación de la Junta, la inspección y sanción sobre sus propios centros, y la propuesta de zonificación de los servicios sociales. Ninguna de estas competencias, salvo la de creación de sus servicios sociales, que por cierto puede ser dispensada por la Junta, con adscripción a la Diputación provincial o a la propia Junta, tiene conexiones con el Pacto Local.

Las competencias de las Diputaciones provinciales, referidas en el artículo 36, son muy similares a las de los Ayuntamientos, aunque parece por lo antedicho que su protagonismo en este ámbito puede ser mayor. Ahora bien, en las conexiones con el Pacto, todo se resume en la creación de los servicios básicos y específicos, servicios que serán potenciados de acuerdo con el espíritu del Pacto en la materia de acción social.

Esto queda quizás más claro en el texto de la Ley 5/2003, de 8 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León, cuyo Título V, dedicado a la distribución de competencias y funciones, se refiere en general a las competencias de los entes locales, incluyendo de nuevo la de creación de los servicios (artículo 56), y remarcando a continuación la competencia específica de las diputaciones provinciales de cooperación y asistencia técnica, económica y jurídica (artículo 57), a la que también nos referiremos después.

Además de tener sentido esta división por su ámbito material, estando conectadas las tres competencias sociales mencionadas, las tres se refieren, si nos fijamos en el texto del acuerdo, a reclamaciones efectuadas por las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma. Son las Diputaciones las que reclaman, dirigiéndose a la Junta de Castilla y León, un crecimiento de las plazas públicas en centros residenciales de personas mayores, en centros de tratamiento de personas con discapacidad psíquica, y en residencias para personas que padecen enfermedades mentales.

Para las tres solicitudes se contempla asimismo similar respuesta: La Junta se compromete a concertar un número determinado de plazas y a subvencionar las inversiones que puedan servir para mejorar los servicios asistenciales, lo que se traducirá en convenios de colaboración entre la Junta y las Diputaciones. Las medidas contempladas son, en definitiva, y aunque en principio no se considere económicamente esta línea de actuación, de asignación de fondos, recursos que habrán de salir del presupuesto autonómico.

En los tres casos se contempla un incremento de estas dotaciones presupuestarias para el supuesto de que la legislación del Estado regule derechos subjetivos que puedan implicar la necesidad de una mayor financiación, una previsión que debe leerse en el contexto de la presentación pública, desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, del Anteproyecto de Ley de Dependencia, una norma que pretende, precisamente, crear nuevos derechos subjetivos, con alcance básico, para las personas que se encuentran en las situaciones previstas anteriormente, con una incidencia notable sobre la competencia autonómica exclusiva en materia de asistencia social y servicios sociales.

2.2. *Asistencia o Asesoramiento de municipios*

La competencia propia relativa a los servicios de asistencia o asesoramiento de municipios también corresponde, como es bien sabido, a las Diputaciones

Ricardo Rivero Ortega

provinciales, pero al no encajar en el ámbito social, a diferencia de las anteriores, merece un tratamiento aparte. Su carácter de competencia propia está fuera de toda duda, así como su inclusión en lo que podríamos definir como el núcleo básico o contenido esencial del papel de las Diputaciones, que históricamente se ha centrado también en este punto de la asistencia a los municipios ⁽¹⁹⁾.

La competencia en cuestión se encuentra enunciada en la Ley de Bases de Régimen Local, cuyo artículo 36, en su apartado 1.b), nos dice que es competencia de la Diputación provincial: «*La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión*». En cambio, la Ley de Régimen Local de Castilla y León no incluye apartado alguno sobre las competencias provinciales, lo que puede obedecer a que fue dictada antes de asumir estatutariamente la competencia de régimen local, pero supone cierta carencia y deja incompleto el soporte normativo, que hoy debe sumar a la ley básica el ordenamiento autonómico, sobre el régimen provincial ⁽²⁰⁾.

El ordenamiento autonómico sectorial, sin embargo, no ha perdido de vista la función de las diputaciones provinciales en la asistencia a los municipios. Lo hemos comprobado en la Ley 5/2003, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León, norma que reconoce para su ámbito sectorial esta competencia de las Diputaciones (artículo 57), e incluso la traspasa en su artículo 42, para Diputaciones y Municipios de más de 20.000 habitantes. Pero no parece que estas menciones sean suficientes para realzar el papel de las Diputaciones, de gran sentido en una Comunidad Autónoma como la nuestra, dado su ámbito territorial. La falta de subsanación de las omisiones de la Ley de Régimen Local no permite ser demasiado optimistas con el futuro de las Diputaciones ⁽²¹⁾.

19. V. MORELL OCAÑA, Luis: «Las Provincias», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho municipal*, 2.ª ed., Civitas, 2003.

20. V. CARBALLERIA RIVERA, M.ª Teresa: *La provincia en el sistema autonómico español*, Marcial Pons, Madrid, 1993.

21. A juicio de Tomás QUINTANA, no obstante atribuir la legislación sectorial algunas competencias a las Diputaciones provinciales, el Derecho de Castilla y León: «las está infligiendo una progresiva merma del ámbito competencial que la legislación precedente las había atribuido y la propia Ley básica local, con eficacia transitoria, ratificó». QUINTANA LÓPEZ, Tomás: «Las Diputaciones en Castilla y León. Balance y perspectivas», *REALA*, núm. 285, 2001.

El Acuerdo de Pacto Local, sin embargo, en otro apartado (el III, sobre Verificación administrativa), insiste al tratar la revisión de la organización administrativa de las Diputaciones Provinciales en la necesidad de reforzar y potenciar el servicio de asesoramiento y asistencia a municipios. Para ello sería preciso, como reconoce el propio documento, llevar a cabo transformaciones organizativas, pero más allá también se hacen perentorios los compromisos económicos concretos. Y sobre este extremo el documento no contempla costes para la Administración de Castilla y León, sin perjuicio de futuras actuaciones por la vía de la cooperación económica.

Estas futuras actuaciones necesariamente tendrán que producirse, pienso, porque la situación de hecho de los servicios de asesoramiento técnico y jurídico de algunas Diputaciones en nuestra Comunidad Autónoma, en términos de personal y medios, resulta claramente deficitaria, más en comparación con los mismos servicios de Diputaciones en otras Comunidades. La reforma organizativa planteada en el documento llama a la reflexión, en este sentido, pues quizás sean precisas, ante la carencia de medios, soluciones imaginativas de cooperación, no sólo económica, sino también recurriendo para el asesoramiento a los Municipios, desde las Diputaciones, a otras instituciones públicas —por ejemplo, se me ocurre, las Universidades— mediante la creación de consorcios, fundaciones u otras entidades organizativas.

2.3. *Competencias sobre policía local y bomberos*

El reconocimiento como competencias propias de las relativas a estas materias se encuentra tanto en la Ley de Bases de Régimen Local, en sus artículos 25.1.a), b) y c), referidos respectivamente a «Seguridad en lugares públicos», «Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas», y «Protección civil, prevención y extinción de incendios», como en la Ley de Régimen Local de Castilla y León, que se limita a reproducir, casi literalmente, el anterior de los anteriores preceptos en su propio artículo 20.1, a), b) y c).

También se reconoce el papel de los Municipios en la Ley de policías locales de Castilla y León. No hay, en cambio, un reconocimiento tan claro para las Diputaciones en el caso de los servicios de prevención y extinción de incendios, aunque los servicios de bomberos podrían corresponder, en fun-

Ricardo Rivero Ortega

ción de sus dimensiones, bien a los Municipios, bien a las Diputaciones provinciales.

Poco se dice en el acuerdo sobre estas competencias, pero las cuestiones que plantean son básicamente las mismas que las anteriores, y plantean sobre todo la duda sobre los recursos que se asignarán para reforzar, bien el papel de los Municipios (policía local), bien el de Municipios y Diputaciones (bomberos).

3. ¿SE POTENCIARÁN LAS COMPETENCIAS PROPIAS CON EL ACUERDO DE PACTO LOCAL?

Desde luego, el reconocimiento de la necesidad de reforzar ciertos ámbitos competenciales propios de municipios y diputaciones constituye, en sí mismo, un avance de cara a mejorar sus condiciones de prestación, tratándose en todos los casos de servicios, bien prestados a los ciudadanos, bien de las Diputaciones a los pequeños Municipios.

Ahora bien, para que los objetivos del Acuerdo se realicen serán necesarios, sobre todo, recursos económicos, lo que requiere superar las previsiones de coste cero de algunas de las medidas contempladas en el Pacto Local. Las reformas normativas en algunos aspectos también serán necesarias, sobre todo para reconocer formalmente competencias propias de las Diputaciones en el ordenamiento local de Castilla y León, pero si estas reformas formales no van acompañadas de medidas sustantivas de apoyo a las corporaciones, traducidas en recursos económicos, técnicos o personales, no se vislumbra fácilmente la posibilidad de reforzamiento real de las competencias propias.

V. PERSPECTIVAS DE FUTURO, ANTE LA PRÓXIMA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y EL ANTEPROYECTO DE LEY BÁSICA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Para terminar, y una vez analizadas las medidas de cooperación económica y potenciación de las competencias propias, voy a formular un pronóstico so-

bre las perspectivas de futuro del Acuerdo del Pacto Local, ante las reformas que están en ciernes.

1. PERSPECTIVAS TEMPORALES DE EJECUCIÓN DEL PACTO LOCAL: LA PRÓXIMA LEGISLATURA (2007-2011). REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y DE LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL

El consenso político e ideológico sobre la necesidad de profundizar en la descentralización atribuyendo mayores competencias y recursos a las Entidades locales es bastante amplio. También desde la doctrina hay un estado de opinión mayoritario en este sentido, desde hace años, sobre la necesidad del Pacto Local ⁽²²⁾. El reforzamiento de los entes locales, en sus competencias y recursos, ha sido defendido por los más destacados especialistas ⁽²³⁾.

Dado este marco, el Acuerdo de Pacto Local en Castilla y León es un paso más en un proceso que tiene que avanzar todavía para traducirse en un cambio real de la distribución de competencias entre entes territoriales en nuestra Comunidad Autónoma. Debe valorarse positivamente en sus intenciones y por las adhesiones logradas, de la mayoría de las Diputaciones y Ayuntamientos, pero sin olvidar que su formalización jurídica requiere instrumentos de mayor entidad de la que un mero acuerdo, o protocolo, puede ofrecer. En síntesis, son precisas reformas legales, modificaciones del ordenamiento local de Castilla y León que, obviamente, dado lo avanzado de la presente legislatura, tendrán que esperar a la próxima (2007-2011) para tramitarse en las Cortes regionales.

Ya hemos visto que los compromisos presupuestarios asumidos en el Acuerdo se refieren a las anualidades 2005-2011, y dada la fecha de éste hay que entender que sobre todo comenzarán a apreciarse en 2006, y especialmente en años sucesivos; en definitiva, para la próxima legislatura, que será también cuando las medidas competenciales puedan incluirse en el marco normativo

22. V. RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime: «Administración única y Pacto Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 271-272, 1996.

23. V. MARTÍN MATEO, Ramón/SOSA WAGNER, Francisco: «Cincuenta años de Administración local», *Revista de Administración Pública*, núm. 150, 1999.

Ricardo Rivero Ortega

que, como en ejemplos de Pactos locales anteriores —el principal, el estatal de 1999— tendrá que aprobarse.

Este marco normativo incluye necesariamente, desde mi punto de vista, la reforma de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, que presentaba algunas insuficiencias desde su dictado, como advertimos en su día, teniendo en cuenta que se anticipó a la asunción de la competencia exclusiva sobre régimen local, incorporada posteriormente al Estatuto de Autonomía, de tal manera que no puede decirse que sea una ley completa de régimen local. Un nuevo esquema competencial como el planteado en el Acuerdo de Pacto Local debería tener su proyección en las previsiones legales del ordenamiento local de la Comunidad Autónoma, que probablemente debería ser revisado también por otros motivos, tanto el citado de sus insuficiencias y falta de tratamiento de cuestiones importantes como en virtud de las perspectivas de reforma del Derecho local del Estado ⁽²⁴⁾.

Es cierto sin embargo que el Acuerdo, cuando explica las medidas de cooperación económica, no se refiere a una reforma de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, sino a la aprobación de un Proyecto de Ley de Cooperación Económica Local. Pues bien, a mi juicio, sin plantear objeción alguna a un proyecto de esta naturaleza, resultará necesario encajar tal reforma, en una lógica codificadora y sistematizadora, en la Ley 1/1998, o al menos sintonizar ambas normas. Desde un punto de vista de técnica legislativa, creo, lo más conveniente sería plantear esta reforma como inclusión de un nuevo capítulo en la citada Ley de Régimen Local de Castilla y León.

También puede ser importante, en este sentido, valorar la posibilidad de incluir, de cara a la anunciada reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, una mayor referencia a las competencias de los entes locales y al principio de subsidiariedad ⁽²⁵⁾, tal vez incluso su mención dentro de un artículo del nuevo Estatuto, para adaptar el bloque de la constitucionalidad a este principio ⁽²⁶⁾.

24. V. RIVERO ORTEGA, Ricardo: «Régimen local de Castilla y León: estudio de la Ley 1/1998, de 4 de junio», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 277, 1998.

25. V. VELASCO CABALLERO, Francisco: «Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los Estatutos de Autonomía», en FONT I LLOVET, Tomás: *Anuario del Gobierno Local*, Institut de Dret Public, Barcelona, 2005.

26. V. GARCÍA ROCA, Javier: «Un bloque constitucional conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)», *REALA*, núm. 294-295, 2004. Del mismo autor: «El concepto de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», *REALA*, núm. 282, 2000.

2. EL BORRADOR DE ANTEPROYECTO DE LEY BÁSICA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: POSIBLE INCIDENCIA SOBRE EL PACTO LOCAL EN CASTILLA Y LEÓN EN LO RELATIVO A LA COOPERACIÓN ECONÓMICA Y LA POTENCIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS

La incorporación del Pacto Local al régimen de nuestra Comunidad Autónoma puede coincidir en el tiempo con la anunciada reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, luego, caso de aprobarse esta reforma (nueva Ley), la reforma de la Ley de Castilla y León habrá de hacerse teniendo en cuenta la nueva Ley Básica de la Administración y el Gobierno Local. Una norma cuyos anteproyectos al menos contemplan algunas (aunque pocas) previsiones con incidencia directa sobre las nuevas atribuciones competenciales contempladas en el Acuerdo de Pacto Local en Castilla y León.

El régimen de las competencias en el Borrador de Anteproyecto experimenta algunos cambios, pasando a regularse en un Título III dedicado al «Régimen de las competencias locales». Este Título comienza con el artículo 17 («Cláusula general de competencia») que supone una cláusula residual a favor de los municipios (*«El municipio tiene competencia en todas las materias que sean de interés local y que no estén atribuidas por la legislación al Estado o a las Comunidades Autónomas, disponiendo a tal efecto de las potestades previstas en el artículo 24»*). A continuación, se relacionan en el artículo 18 las materias sobre las que tiene competencia el municipio, y se establecen los servicios obligatorios locales, en el artículo 19. El artículo 20, seguidamente, establece las materias en las que es obligado delimitar, por ley estatal autonómica, las competencias propias de los municipios. Este artículo es el único que, sin entrar en clasificaciones, maneja el concepto de competencia propia, incluyendo en su apartado o) los servicios sociales.

Respecto de las provincias, hay que añadir, el artículo 21 también maneja el concepto de competencia propia, considerando tales, en su apartado 1.a), *«La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, preferentemente los de menor capacidad económica y de gestión, dirigida a garantizar el ejercicio íntegro de sus competencias»*.

Aunque no encontramos en este Anteproyecto un artículo que diferencie competencias propias y delegadas, al estilo del actual 7 LBRL, el 22 del Bo-

Ricardo Rivero Ortega

rador se ocupa de la Delegación y encomienda de servicios, estableciendo que el Estado y las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias, de manera que implícitamente se acepta la clasificación.

Por último, cerrando la serie de preceptos dedicados a las competencias en el Borrador de Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, su artículo 23 enuncia cuatro principios en la materia, a saber: autonomía, suficiencia financiera, subsidiariedad y proporcionalidad. Estos principios suponen el reconocimiento de que sin recursos no deben asignarse competencias, así como la necesidad de tener en cuenta tanto el criterio de proximidad como el de economía a la hora de asignar competencias.

Respecto de las materias contempladas como competencias propias en el documento de Pacto Local, hay que tener en cuenta que el artículo 19 del Borrador de Anteproyecto contempla ente los servicios obligatorios locales la «Regulación y prestación de los servicios sociales de asistencia primaria» [apartado b)] y la «Prevención y extinción de incendios, elaboración, aprobación y gestión de planes de protección civil y de emergencia y adopción de medidas de urgencia en caso de catástrofe o infortunio en el término municipal» [apartado h)].

3. PERSPECTIVAS DE FUTURO DEL ACUERDO DE PACTO LOCAL, EN LO RELATIVO A LA COOPERACIÓN ECONÓMICA Y LAS COMPETENCIAS PROPIAS

Las conexiones entre una reforma de la Ley de Régimen Local y los pactos locales autonómicos se han explicado⁽²⁷⁾, pero queda pendiente, en el proceso de reforma de la legislación estatal, la clave de la reforma de las haciendas locales para resolver su déficit crónico, una asignatura pendiente que quizás no se aborde en la presente legislatura, y que supone a nuestro modo de ver el presupuesto de la efectiva realización del principio de subsidiariedad.

Algún autor, en tono escéptico, ha cuestionado las consecuencias reales, en términos administrativos, de los pactos locales, centrándose en el caso de An-

27. V. JUNQUERA GONZÁLEZ, Juan: «La reforma y modernización de la Administración local española», en SAINZ MORENO, Fernando (dir.), *Estudios para la Reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 2004, pp. 289 y ss.

dalucía. Según FERNÁNDEZ ALLÉS, «*El resultado práctico del debate sobre los pactos locales lo ha dejado muy claro, y es por ello que su función haya quedado limitada a ser instrumento de propaganda político...*»⁽²⁸⁾.

Lejos de nuestro ánimo querer calificar en estos términos a la propuesta de Castilla y León, en la que necesitamos creer, porque pensamos que su buen desarrollo será fundamental para mejorar la malla administrativa sobre nuestro territorio, reforzando a los entes que mejor pueden responder a las demandas de la población castellana y leonesa, demandas que, por razones demográficas, están muy conectadas por ejemplo con las competencias de servicios sociales, especialmente los relacionados con las situaciones de «dependencia», a las que se refiere el acuerdo.

Pero para que el Pacto produzca consecuencias prácticas, y pase de ser un ilusionante proyecto político a una estrategia de racionalización administrativa, es preciso despejar algunas incógnitas, especialmente en lo relativo a la cuestión de si las normas previstas en el Acuerdo para regular los instrumentos de cooperación económica se van a preocupar de objetivar su reparto, así como la trascendental cuestión de si se proveerán recursos suficientes para que los entes locales puedan seguir desarrollando sus competencias, las propias, las delegadas y las transferidas, de manera digna y adecuada.

De momento, el punto Tercero III del Acuerdo establece que «...*las Corporaciones Locales tenderán a fijar un nivel de sus tributos propios, dentro de los intervalos legalmente previstos, que permita la prestación adecuada y de calidad de sus competencias y servicios, ponderando las circunstancias específicas locales que concurren en cada lugar*».

Es verdad que, junto a esta previsión, el Pacto Local prevé medidas como concesión de subvenciones, pero esto podía hacerlo y de hecho lo venía haciendo antes del Acuerdo la Junta de Castilla y León. Para que se produzcan cambios de mayor envergadura en la cooperación económica y la potenciación de las competencias propias son precisos muchos más recursos y, probablemente, una reforma pendiente de la financiación local, conectada a la reforma en marcha de la financiación autonómica.

28. FERNÁNDEZ ALLÉS, José Joaquín: «Los pactos locales, entre el Derecho y la retórica política. Especial referencia al caso de Andalucía», *REAL*, núm. 290, 2002.

