

Año 2003: referencia legal de las entidades locales murcianas*

ANTONIO MARTÍNEZ MARÍN**
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Murcia

Resumen

Este artículo recupera la memoria más reciente de las Entidades Locales de la Región de Murcia. La metodología realista y sistemática empleada refiere los acontecimientos legales configuradores de este subsistema en el Estado autonómico. El producto normativo es considerado como una muestra del talento y del espíritu de los gobernantes regionales y municipales; pero también es contemplado como un rasgo definidor de la idiosincrasia de la sociedad murciana de esta época.

Résumé

Cet article récupère la mémoire plus récente des Entités Locales de la Région de Murcia. La méthodologie réaliste et systématique employée réfère les évènements légaux façonneurs de ce sub-système dans l'Etat autonome. Le produit normatif est considéré comme une démonstration du talent et de l'esprit des gouvernants régionaux et municipaux; mais aussi est contemplé comme un trait définitoire de l'idiosyncrasie de la société murcienne de cette époque.

* Fecha de recepción: 2 junio 2004.

** Catedrático de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho, Universidad de Murcia. Campus de La Merced. 30001 - Murcia. Telf.: 968363042; Fax: 968364214. E-mail: amm@um.es

1. La responsabilidad competencial normativa sobre las Entidades Locales españolas y murcianas

Las Corporaciones Locales dependían del Estado en nuestra pasada organización centralista, mientras que la competencia normativa sobre ellas en el actual sistema autonómico es bifronte: la potestad de dictar las normas básicas la tiene atribuida aquél y el desarrollo legislativo y la ejecución de éstas las poseen las Comunidades Autónomas. En este sentido, el Estatuto de Autonomía murciano institucionaliza dicho reparto de poder entre ambos en su artículo 11.9: el Estado ha dado la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local y la Comunidad Autónoma la Ley 6/1988 de Régimen Local de la Región de Murcia.

Esta distribución ofrece dos características necesarias de mención: la primera de ellas muestra que, en el mencionado reparto, nuestra Comunidad tiene asignada una mayor atribución competencial sobre la creación y supresión de estas Entidades; y la segunda matiza que aunque la Asamblea es quien legisla, ésta lo ha hecho a iniciativa del Consejo de Gobierno, que ha sido quien ha presentado el correspondiente Proyecto y convertido en Ley con su ininterrumpida mayoría parlamentaria absoluta en el mencionado órgano legislativo. Así pues, de este modo indirecto o directamente a través de su potestad de ejecución en esta materia, la organización local ha dependido principalmente del poder ejecutivo tanto en su existencia como en las relaciones establecidas entre las correspondientes Administraciones autonómica y locales, bajo el obvio límite de la autonomía municipal constitucionalizada y regulada en la Ley básica estatal.

La Constitución ha institucionalizado con carácter preceptivo como Administraciones locales a la provincia, al municipio y a las islas; y con existencia facultativa a las Entidades que puedan crearse por agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. La Ley básica estatal 7/1985 ha nominado estas posibles Administraciones supramunicipales con los vocablos de comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios; y no ha omitido la referencia a las facultativas entidades inframunicipales que, bajo la genérica denominación de entidades locales menores, deberán regular las Comunidades Autónomas como administración descentralizada municipal de núcleos de población separados, bajo denominaciones tradicionales de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares, anejos, y otros análogos.

La regulación general de las Entidades Locales de esta Comunidad se encuentra contenida en tres textos legales: el Estatuto de 1982 y las Leyes 6/1988 de Régimen Local y 7/1983 de Descentralización y Colaboración entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales. El primero de éstos organiza territorialmente en su artículo 3 a la Comunidad Autónoma en municipios y comarcas con carácter preceptivo, concurrente e integral; y en mancomunidades de municipios, áreas metropolitanas y entidades locales menores o inframunicipales con existencia facultativa. El segundo regula el procedimiento de creación y, en su caso, de funcionamiento de los mencionados Entes. Y el tercero contiene los principios y los instrumentos de relación entre las Administraciones murcianas.

2. Entidades Locales institucionalizadas en la Comunidad Autónoma: municipios y mancomunidades de municipios

La realidad organizativa local en esta Región de 21 años de autonomía es la de 45 municipios y 8 mancomunidades, 6 de servicios sociales y 2 de servicios turísticos.

La creación de municipios es una competencia autonómica, aunque condicionada por la Ley estatal básica 7/1985 a dos exigencias ineludibles: la nueva Entidad sólo podrá crearse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, y siempre que los municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución de los servicios que venían siendo prestados. A estos dos requisitos estatales genéricos para la creación de todo municipio español, la Ley de desarrollo legislativo murciana 6/1988 adjunta un tercero: la necesidad de justificar que la creación por segregación comporta una mejora objetiva en la prestación de servicios en el nuevo municipio. Esta añadida exigencia, considerada constitucional por la Sentencia 214/1989 del Alto Tribunal, es una manifestación del espíritu centralista autonómico que viene a dificultar la creación de nuevas municipalidades en la medida que establece un nuevo requisito *pro futuro* difícil de demostrar y de gran discrecionalidad valorativa.

Adoptando la regulación tradicional de la legislación local centralista española, la referida Ley autonómica ha integrado el procedimiento de creación de nuevo municipio como una más de las modalidades de alteración de los términos municipales, ya sea ésta por segregación, fusión o incorporación. Y, en este sentido, su artículo 14 ha dispuesto que la iniciación de los expedientes de dicha alteración se realizará por el órgano de la Administración regional competente, ya de oficio o ya a instancia de cualquiera de los Ayuntamientos interesados o de la Administración del Estado a través de su Delegado del Gobierno; mientras que con carácter voluntario podrá iniciarse por acuerdo de los Ayuntamientos interesados y, en el supuesto de segregación parcial para crear un nuevo municipio, a petición de la mayoría de los vecinos residentes en la parte o partes del territorio que pretenda segregarse. En concreto, el procedimiento creativo voluntario suele iniciarse con las firmas peticionarias de la mayoría de los residentes del núcleo o núcleos segregacionistas, la audiencia de los Ayuntamientos afectados, la información pública durante el plazo de un mes, el preceptivo informe del supremo órgano consultivo autonómico y el obligado comunicado, en el caso de nacimiento de nuevo municipio, a la Administración del Estado. Obviamente, el Gobierno autonómico podrá denegar o aceptar la solicitud, en cuyo supuesto deberá resolver dicho expediente mediante su publicación a través de decreto. En todo caso, siempre queda expedita la vía jurisdiccional para que cualquiera de las partes interesadas en desacuerdo con la resolución dada pueda interponer el pertinente recurso contencioso-administrativo.

La cifra actual de los 45 municipios murcianos no sólo es la más baja de las Comunidades Autónomas de España, sino que resulta ser considerablemente inferior a la de los 2.248 de Castilla y León; aunque la población de esta Región –1.269.230– la sitúa en el

noveno lugar de las 17 españolas, incluso con mayor censo de habitantes que las pluriprovinciales Extremadura y Aragón. La municipalidad capitalina –391.146– ofrece un tercio de habitantes del censo regional, evidenciando de este modo un acusado desequilibrio entre la población y el territorio; pese a que sólo dos de estos Entes locales, Ulea –999– y Ojós –609–, tengan menos de 1.000 habitantes, proporción que la sitúa también, junto a Canarias, en la Comunidad con menos municipios de pequeña población de las españolas.

A estos datos, hay que adjuntar que durante este periodo autonómico sólo se ha creado el nuevo ente municipal de Los Alcázares por Ley 4/1989. La novedad de esta creación legal fue debida a la anulación del respectivo Decreto creativo, de 13 de octubre de 1983, por sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 1989. Las razones esgrimidas por los segregados municipios de San Javier y Torre Pacheco se fundamentaron en la carencia competencial del respectivo Gobierno autonómico, pues dicha competencia correspondía a la Asamblea legislativa, que en ese momento histórico no la había ejercido ni con el carácter general de una Ley local ni con el singular para este caso concreto. Junto a esta peculiaridad normativa, merece ser destacada la pretendida voluntad vecinal de crear la nueva Entidad municipal de «Dos Mares», integrada por los núcleos de población de Los Belones, Cabo de Palos, La Manga del Mar Menor, Cala Reona, Playa Honda, Mar de Cristal, Islas Menores, Cobaticas, Las Barracas y algunas islas adjuntas. La sentencia 197/2000 del Tribunal Superior de Justicia de Murcia mantiene la validez del Decreto denegatorio 42/1997 y estima los argumentos de los demandados –Comunidad Autónoma, Cartagena y San Javier– en razón de dos requisitos incumplidos: la ausencia de la mayoría de los residentes de algunos de los núcleos peticionarios de la independencia municipal, y la omisión del requisito demostrativo de la mejora de los servicios municipales que la nueva Entidad ofrecería sobre los prestados por los de Cartagena y San Javier. Como puede deducirse, esta reivindicación independentista no se encuentra cerrada, pues, a nuestro juicio, el futuro demostrará de modo más fehaciente de la exigencia de este potencial municipio ante la desidia servicial y despropósito urbanístico que ha venido padeciendo, de modo especial, La Manga del Mar Menor, prodigio singular de la naturaleza y, sin embargo, partida administrativamente entre los dos municipios, distantes en sus capitalidades respectivas, de San Javier y Cartagena. Debe concluirse esta referencia institucional de las municipalidades murcianas que, durante este citado periodo autonómico, no se ha suprimido ninguna de ellas en la Región.

Las mancomunidades de municipios inician su procedimiento creativo con el acuerdo mayoritario de los respectivos Ayuntamientos y la elaboración de un Proyecto de Estatuto que, sometido a la información pública y de la Consejería autonómica correspondiente, debe ser aprobado por las mencionadas Corporaciones y posteriormente publicado en el BORM.

Las mancomunidades de servicios sociales, mayoritariamente, se constituyen en los años 1990 y 1991, agrupan a unos 25 municipios y su finalidad es la prestación de los

servicios mencionados que, ubicados en un Centro, atienden las necesidades vecinales de los Entes integrados. Generalmente la mancomunidad tiene por causa la imposibilidad o dificultad de prestar individualizadamente estas funciones sociales que suelen concretarse en servicios de atención temprana y de ayuda a domicilio, a la inmigración, a la drogodependencia, a las familias desfavorecidas, disponiendo, en ocasiones, de Centro ocupacional y/o residencia de discapacitados. Los presupuestos son variables y pueden oscilar entre el medio y el millón y medio de euros.

Las dos mancomunidades de servicios turísticos son la del Mar Menor y la de Sierra Espuña, constituidas respectivamente en 1992 y 2001, e integradas por cuatro y cinco municipalidades que tienen como finalidad la promoción turística de las respectivas zonas marítima y de montaña; ya con inversiones en infraestructuras, formación del personal de los establecimientos turísticos, inspección y control del estado de las playas, etc., en el primer caso; y en el segundo con un plan de señalización de toda esta sierra, rehabilitación del mayor número de inmuebles ubicados en ella, establecimiento de puntos de información, etc. Los presupuestos respectivos están integrados por las correspondientes partidas municipales, pero también por subvenciones del Estado y de la Comunidad Autónoma; y sus cifras presupuestarias también son bajas en cuanto la primera dispone de menos de un millón y la segunda de poco más de 550.000 euros¹.

Comparativamente, este asociacionismo municipal de nuestra Comunidad se encuentra por debajo de la media nacional que ofrece una cifra global de 920 mancomunidades, según el Registro de Entidades Locales; y así mismo debe destacarse los dos únicos servicios determinantes de su constitución, como son los sociales y los turísticos, frente a otros muchos de los centenares de estas Entidades constituidas en la geografía española, que si ciertamente tienen alguna de estas dos actividades, como objetivo servicial determinante, también la prestación de otros servicios muy variados motivan la existencia mancomunada y que, como ha nominado Sosa Wagner, son tanto los de incendios, recaudación, urbanismo, informatización, obras públicas, recogida y tratamiento de basuras, aprovechamientos forestales, abastecimiento de aguas, sostenimiento del cuartel de la Guardia Civil, como los de alumbrado público, mataderos, mercados, planes urbanísticos, medio ambiente, aprovechamiento de pastos, servicios de pistas de esquí, gestión del mercado de frutas y verduras, y limpieza².

1 Hay que dejar constancia de la existencia de algunas otras mancomunidades de municipios para la prestación de servicios sociales, pero actualmente han sido suprimidas por razones diversas como la capacidad prestacional individualizada de algunos de sus municipios, la separación geográfica entre ellos o también las desavenencias surgidas entre las correspondientes corporaciones.

2 SOSA WAGNER, F.: «Mancomunidades y otras formas asociativas», en S. Muñoz Machado (director): *Tratado de Derecho municipal*, vol. I, segunda edición, Civitas, 2003, p. 1215.

3. Entidades Locales no institucionalizadas en la Comunidad Autónoma: provincia, áreas metropolitanas, comarcas y entidades locales menores

Así pues, esta Comunidad Autónoma uniprovincial no ofrece en el momento actual las Entidades Locales de la provincia, comarca, área metropolitana y entidad local menor. En relación con la primera hay que recordar solamente que la Diputación provincial se disuelve por el Estatuto de Autonomía de 1982, de conformidad con las prescripciones establecidas en su artículo 18 y disposiciones transitorias, especialmente en la segunda, número 2; y sus competencias, medios personales y materiales quedan integrados en la nueva Administración autonómica. Esta supresión, asumida hoy pacíficamente como lógica y necesaria, no gozaba de una posición doctrinal y política compartida en los años previos a la disolución estatutaria, pues incluso la Constitución había institucionalizado la provincia como Entidad Local con carácter preceptivo general en el artículo 141. No obstante, con anterioridad al Supremo Texto de 1978 y al Estatuto de Murcia de 1982, el autor de estas páginas había publicado en 1977 de modo claro y sin reserva circunstancial alguna que: «En un futuro regionalismo murciano la Diputación debe desaparecer»³.

Respecto al área metropolitana hay que expresar, junto al dato de su inexistencia, que debe ser creada por ley de la Asamblea Regional y que su procedimiento constitutivo puede iniciarse tanto por los propios municipios como por el Consejo de Gobierno de la Comunidad. No nos consta que hasta el momento presente estas iniciativas se hayan producido en nuestra Comunidad Autónoma. Como dato complementario hay que manifestar que el número de áreas metropolitanas en España es de cuatro, dos en Barcelona –Entidades metropolitanas de transporte, y de servicios hidráulicos y tratamiento de residuos– y las dos restantes están en Valencia –Entidades metropolitanas para el tratamiento de residuos, y de servicios hidráulicos–. La conclusión obvia es que actualmente esta Entidad Local es la que ofrece un número destacadamente menor de todas ellas.

La descentralización en ámbitos territoriales inferiores del municipio se encuentra prevista en el artículo 3 del Estatuto de autonomía y articulada en sus extremos institucionales –procedimiento de creación, organización, competencias, y medios personales y patrimoniales– en la Ley 6/1988, de Régimen Local, con la denominación de entidades locales menores. De nuevo hay que recordar la inexistencia en la Comunidad de estas Entidades; no obstante, dada la cifra de sólo 45 municipios hay un gran número de núcleos de población separados del de la capitalidad municipal, que en el caso de Murcia se denominan pedanías. La estructura socio-espacial heredada de esta municipalidad era el de un casco capitalino rodeado por unas cincuenta pedanías, enclavadas y separadas

3 MARTÍNEZ MARÍN, A.: «El Regionalismo Murciano», *Pliegos* 23/27, mayo de 1977, Murcia, p. 28. Un tratamiento doctrinal de la provincia en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales resulta metodológicamente impropio en este trabajo; no obstante del papel difuso y desubicado de la provincia en el actual Estado autonómico así como de su «vacuidad» competencial se viene ocupando la doctrina, de la que a título de ejemplo se menciona el artículo de CARBALLEIRA, M^a. T.: «¿Se han convertido las provincias en un simple nombre», *Revista de Estudios de la Administración Local*, número 289, 2002, pp. 9-35.

por la huerta del río Segura: un modelo de ciudad, en esencia, que repartía aproximadamente por mitad su población entre el centro y la vertebrada periferia. Estas denominadas pedanías eran y son mayoritariamente inequívocos pueblos que me merecieron, en la lejanía de 20 años, la calificación «de auténticas comunidades en razón del número de sus habitantes, deslinde territorial e idiosincrasia peculiar diferenciada»; y a las que había que institucionalizar, al menos las de mayor población, como entidades locales menores en un proceso gradual y consensuado. Aun hoy se mantiene esta propuesta, fortalecida por la existencia de 27 pedanías con población superior a 3.000 habitantes, 6 con unas cifras elevadas de 7000 y 2 de ellas casi alcanzan las de 15.000; aunque la exigencia de la separación física entre éstas y el núcleo capitalino va desapareciendo como consecuencia del incontrolado desarrollo urbanístico⁴.

Ciertamente, algunos de estos pueblos separados y con población superior a los 10.000 habitantes han reivindicado en ocasiones esta institucionalización; pero estos movimientos espontáneos no han prosperado ante el centralismo del Ayuntamiento murciano y de los dos partidos políticos mayoritarios autonómicos, contrarios al envite descentralizador, a pesar de la vigencia en el ordenamiento jurídico murciano de la Ley 7/1983, de 7 de octubre, de Descentralización Territorial y Colaboración entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales. De nuevo hay que completar esta referencia con dos datos: el primero de ellos es, como escribe P. Menéndez, la escasa atención que han recibido estas Entidades por parte de la doctrina⁵, y el segundo es la importancia numérica de ellas en España al contabilizar 3.709, de las que sólo las Comunidades de Canarias y Murcia no cuentan con ninguna.

3.1. *Necrología de la primera propuesta legal comarcalizadora de la Región*

De modo especial hemos de referirnos a la comarca y la primera dación de cuentas que hay que dar sobre ella es que en la actualidad no existe ni ley general o específica ni institución comarcal alguna en esta Comunidad Autónoma. No obstante, el Estatuto tiene preceptuado desde 1982, en su artículo 3.2, que «La Comunidad Autónoma de Murcia se organiza territorialmente en municipios y comarcas». Esta Entidad tiene pues un carácter existencial preceptivo, como sucede al menos en dos Estatutos más, el de Cataluña y el de Asturias; pues en los demás textos autonómicos, en su caso, se faculta sólo su constitución. Incluso, el preámbulo del mencionado Estatuto le atribuye una función vertebradora capital en esta geografía autonómica: «la Región de Murcia, en el pleno respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas, impulsará el desarrollo de las distintas

4 MARTÍNEZ MARÍN, A.: *Bases para un sistema autonómico comunitario del municipio de Murcia*, Editora Regional de Murcia, Murcia, 1981, pp. 41-62, (la cita se encuentra en la p. 61).

5 MENÉNDEZ, P.: «Las Entidades de ámbito inferior al municipio», en S. Muñoz Machado (director): *Tratado de Derecho municipal*, ob cit., p. 1179. Es obligado citar a GUIRADO CID, C.: «Las Entidades Locales Menores: antecedentes legislativos y regulación actual. Régimen murciano», *Anales de Derecho*, Universidad de Murcia, número 11, 1991, pp. 237-258.

comarcas de la región sobre la base de unas relaciones armónicas que permitan terminar con los desequilibrios regionales internos». Y más aún, esta Entidad geográfica y sociológica se encuentra como «ficción», además, en múltiples textos legales de nuestra ordenamiento jurídico, como sucede con la Ley 7/1983 de Descentralización Territorial en el primero de sus artículos o, también, en la Ley 9/1984 reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de los Ayuntamientos y Comarcas, y desde luego en buen número de consejos consultivos comarcales en materias de sanidad, educación, etc.

Inmerso en una corriente doctrinal comarcal murciana, sostenida en gran medida por los geógrafos y economistas, he venido reivindicando, antes y después del Estatuto de 1982, la institucionalización de nuestras comarcas⁶. Ciertamente, la acción política y la reivindicación popular guardan silencio; pero el reclamo legal y la realidad regional siguen sosteniendo su desafío institucional y, tal vez, alguna circunstancia política-social futura provoque su institucionalización. Una de éstas ya se ha producido y aunque la incoherencia gubernamental consiguió capearla y mandarla al burladero, su referencia merece ser escrita en estas páginas preñadas de pasado; pero también oteantes de futuro. Las líneas siguientes pretenden narrar la vida del primer intento legal comarcalizador de nuestra historia.

Ante una reivindicación popular cartagenera, difícilmente viable, de convertir a Cartagena en una nueva provincia, el Grupo popular presenta, como respuesta descentralizadora, una Proposición no de ley sobre comarcalización de la Región de Murcia en la Asamblea legislativa el 7 de mayo de 1998. Los 22 votos a favor, ninguno en contra y 16 abstenciones aprueban este texto que remitía, «cual patata caliente», el estudio comarcal a un grupo de expertos.

El texto literal de esta Moción se reproduce a continuación:

«Primero. Instar al Consejo de Gobierno a que adopte las medidas oportunas para que se realice un estudio sobre comarcalización en la Región de Murcia, por entidades o personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, de conocida solvencia y capacidad técnica en este ámbito, basado en los criterios a que se refiere el punto 1 del artículo 3 del Estatuto de Autonomía, como paso previo e imprescindible para acometer, con el necesario rigor, el consiguiente proyecto legislativo.

Segundo: Una vez concluido el estudio a que se refiere el punto anterior, que la consejería competente en materia de régimen local abra un periodo de audiencia a los municipios de la región para que se manifiesten:

a) Sobre la idoneidad de los límites territoriales del proyecto de Comarca establecidos en el estudio.

6 Véase CABRERA, P.; MARTÍNEZ MARÍN, A. y otros autores: *La Comarca de la Vega Baja del río Segura*, Universidad de Murcia, 1977; «El regionalismo murciano», ob. cit. pp. 29-30; «La Comarca: aspectos administrativos y de representación», *Anales de la Universidad de Murcia*, Derecho, curso 1972-73 (1978); y «Sólo el poder comarcal vertebrará nuestra Región», *La Verdad*, 9 de junio de 1994.

b) Sobre su intención, sobre la base del punto 2 del artículo 60 de la repetida Ley de Régimen Local de la Región de Murcia, de adherirse o no al proyecto de Comarca, mediante la expresión de la voluntad de sus respectivos órganos de gobierno y representación con competencia suficiente para ello.

Tercero: Concluidos que hayan sido los trámites anteriores, el Consejo de Gobierno elaborará y enviará a la Asamblea regional un Proyecto de ley de Comarcalización en la Región de Murcia.»

El 2 de noviembre de 1998, a efectos de ejecutar el mandato del Legislativo autonómico murciano, el Gobierno considera a la Universidad como la institución adecuada para realizar este estudio y, en consecuencia, formaliza un convenio marco de colaboración entre las dos Instituciones.

El 2 de febrero de 1999, el Consejero de Presidencia y el Rector suscriben el mencionado acuerdo comarcalizador.

El 26 de octubre de 1999, el Vicerrector de Economía y Administración y, a su vez, Secretario de la Comisión Mixta de la Comunidad Autónoma y Universidad nos convoca con carácter de urgencia al Grupo seleccionado de personas para realizar el estudio. Éste está integrado por diez catedráticos y profesores titulares de las áreas de conocimiento de Historia, Geografía, Sociología, Economía y Derecho. Se adjuntan además dos secretarías para labores de apoyo y se nombra como coordinador al firmante de este artículo.

El 23 de noviembre de 1999, celebradas múltiples reuniones tanto disciplinares como interdisciplinares, el Grupo presenta su proyecto de estudio comarcalizador (índice, miembros, coste, plazo de 14 meses de realización, publicación del trabajo como exigencia de responsabilidad de los autores, etc.) al Secretario de la Comisión Mixta.

El 27 de septiembre de 2000, el Gobierno, a través del Director General de Administración Local, comunica al Vicerrector-Secretario de la Comisión Mixta la conformidad gubernamental con la práctica totalidad de los planteamientos del proyecto, excepción hecha del importe presupuestado y por cuya causa se nos pide una reducción de la cantidad presupuestada y, a su vez, se nos ofrece la disposición de la extraordinaria cartografía regional que posee la propia Administración; siempre que esta reducción económica no suponga minoración alguna de la calidad del trabajo.

El 6 de octubre de 2000, el Grupo se reúne para estudiar las sugerencias de la Administración autonómica y por escrito remitido de esta fecha asume su deseo y reduce la cifra inicial presupuestada hasta el límite de la calidad sostenible, a efectos de que la discrepancia económica no sea causa entorpecedora de la realización de este honroso trabajo y de la colaboración entre dos instituciones al servicio ambas del interés general de nuestra Región.

El 11 de diciembre de 2000, el Gobierno, a través de la institucionalizada vía de la Dirección General de Administración Local, continúa la relación epistolar con un nuevo escrito sugiriéndonos la reducción del número de encuestas previstas y formalizándonos un ofrecimiento de recursos materiales y humanos de la propia Administración autonómi-

ca que coadyuvarían en la tarea; ...y todo ello sin que el trabajo vea menoscabada su calidad.

El 12 de enero de 2001, el Grupo comunica epistolarmente al Vicerrector-Secretario de la Comisión Mixta que la calidad convenida del trabajo desaconseja la reducción sugerida del número de encuestas y que la ayuda administrativa ofertada es en tal grado genérica que es imposible cuantificarla económicamente.

A partir de esta última fecha y hasta el momento presente, la respuesta del Gobierno ha sido el silencio absoluto.

La última noticia que poseo acerca de esta propuesta vertebradora me la ha proporcionado el *Diario de Sesiones de la Asamblea Regional*: el punto IV del orden del día de la sesión celebrada el día 4 de abril de 2001, página 3247, se ocupa de la «Moción 221, proyecto de ley de comarcalización de la Región de Murcia». La hueca retórica de los portavoces de los respectivos grupos parlamentarios de los partidos políticos posibilita esta síntesis simplificadora: «...nos piden plazos para realizar la comarcalización, mientras que ustedes, desde 1982 a 1995, no hablaron absolutamente de ella para nada...»

Ciertamente no es tarea fácil esta institucionalización vertebradora comarcal y a ello se refería Barcelona Llop cuando se lamentaba de «la poca suerte que han tenido las comarcas en Cantabria, pues después de más de tres años de ser aprobada la ley ninguna se ha creado»⁷, o en Asturias donde todavía no se ha constituido ninguna. No obstante, el Registro de Entidades Locales esperanza nuestra propuesta, pues en este año de 2003 ofrece la creciente cifra de 76 comarcas constituidas: 7 en el País Vasco, 1 en Castilla y León, 27 en Aragón, y 41 en Cataluña⁸.

7 BARCELONA LLOP, J.: «Organización territorial: La Administración Local», en L. Martín Rebollo (editor): *Derecho Público de Cantabria*, Parlamento de Cantabria, 2003, p.388.

8 Algunas notas adicionales merecen ser señaladas en relación con esta primera Proposición no de Ley de creación de las comarcas en Murcia: la primera de ellas, presumible por la semántica empleada, es que el coordinador del Grupo académico era el autor de estas páginas. La segunda anotación al respecto es que el procedimiento de comarcalización aprobado en la Asamblea escondía una simple salida de la situación, pero no una metodología adecuada de trabajo para el logro del imperativo estatutario; y sólo el sentido de la responsabilidad y de que el movimiento de descentralización comarcal se provocase, al menos, me hizo aceptar la honrosa invitación, aun presumiendo la consiguiente pérdida de tiempo y de la confianza gubernamental.

En apoyo de este aserto he de recordar que en 1994 (*La Verdad* de 9 de junio de este año) proponía un *iter* procedimental que literalmente se concretaba en las siguientes fases: «En primer lugar, con un debate político sobre el modelo de organización regional en la Asamblea de Cartagena. En segundo término, con las publicación de los acuerdos comarcales adoptados. En tercer momento, con el nombramiento de una comisión de estudio, integrada por representantes de las fuerzas políticas y expertos independientes, y publicación de su trabajo. En una cuarta fase, con el anteproyecto de ley remitido a los Ayuntamientos y demás instituciones para su debate y presentación de enmiendas. Y finalmente con la presentación del Proyecto de Ley de Organización Comarcal de Murcia por el Gobierno a la Asamblea legislativa para su tramitación y aprobación definitiva». En suma, esta odisea comarcal presuponía una participación consensuada, al menos, entre los dos partidos políticos mayoritarios de la Región.

Una tercera y última anotación merece no ser omitida: la disparidad legislada de la creación comarcal entre el Estatuto que, en el mencionado artículo 3.2, la establece de modo preceptivo y general, y la del carácter facultativo de su constitución previsto en el artículo 59 de la Ley 6/1988 –«podrán crearse comarcas por Ley de

3.2. *La respuesta territorial organizativa peculiar del municipio de Murcia: Juntas de Distrito y Juntas de Vecinos*

Nuestra realidad municipal capitalina se asienta en dos bases que deben determinar su organización política-administrativa: una población alrededor de los 400.000 habitantes y una distribución urbanística de capitalidad y pueblos –nuestras denominadas pedanías– que reparten la mencionada cifra aproximadamente por mitad. Esta estructura demográfica-territorial, como ya se ha escrito, la consideré modélica, hace ya varias décadas, en mi libro *Bases para un sistema autonómico comunitario del municipio de Murcia*. Lamentablemente en este año 2003 esta estructura singular heredada está a punto de desaparecer a causa de la conversión de la multisecular Huerta murciana en un gran solar sobre el cual se han construido miles de viviendas, generalmente de modo caótico y despilfarrador, que le han desfigurado hasta hacerla casi irreconocible; aunque todavía se conservan los límites, las denominaciones de las tradicionales pedanías y las conciencias sociales singularizadas.

No obstante, al amparo de la uniforme pero simple estructura organizativa establecida en la Ley de 1985 y de sus principios, se ha venido estableciendo una adaptación y adecuación de nuestra organización territorial municipal a nuestra singular realidad demográfica y urbanística. Durante estas dos últimas décadas la Corporación municipal murciana ha aprobado cuatro Reglamentos –Organización y Funcionamiento de 26 de febrero de 1986, Participación Ciudadana de 9 de noviembre de 1994, Juntas de Distritos urbanos de 29 de julio de 1997, y Juntas de Vecinos de las Pedanías de 24 de febrero de 2000– que dan una respuesta peculiar a nuestra singularidad referida.

El municipio de Murcia está dividido en 8 Juntas de Distrito y 58 Juntas de Vecinos. Las primeras están integradas de varios barrios urbanos cada una, y las segundas se corresponden mayoritariamente cada una de ellas con una pedanía o pueblo –unas veces de 15.000 habitantes y otras de 1.000– separado del casco urbano. Estas Juntas, tanto las de Distrito como la de Vecinos, están integradas por 9 miembros: presidente, vicepresidente y vocales.

La original fórmula de su elección descansa en los respectivos partidos políticos de estos barrios y pedanías. En efecto, los afiliados políticos del respectivo partido eligen a su candidato para ocupar la presidencia de la Junta en el supuesto de que su agrupación electoral obtenga más votos en las correspondientes elecciones municipales del respectivo distrito o pedanía y esta votación suele preceder a los mencionados comicios electorales, de tal modo que el elector municipal vota la correspondiente lista para la Corporación municipal; pero «sabe» que con independencia de ésta, su correspondiente presidente o

la Asamblea regional»– impele a calificar este último fragmento como antiestatutario e inconstitucional en base al artículo 147.3 de la Constitución, pues la modificación de la ley orgánica estatutaria sólo puede realizarse por igual texto orgánico; pero no por ley ordinaria, en virtud de la reserva competencial de esta modalidad legal exigida en este mismo precepto fundamental. La Sentencia del Tribunal Constitucional 36/1981, especialmente en su fundamento jurídico 4, se pronuncia en este mismo sentido.

alcalde pedáneo será el propuesto por el partido político más votado en su pedanía o barrio y que los restantes miembros de la Junta serán los propuestos por los respectivos partidos o coaliciones electorales en proporción a los votos obtenidos de conformidad con el sistema d'Hondt. De este modo, el alcalde del municipio simplemente se limita a nombrar a los presidentes de barrio y pedanía –alcalde pedáneo–, cuyo partido o coalición electoral haya conseguido ser la lista más votada en la elección municipal. En definitiva, éstos son los que proponen a los presidentes y vocales en atención al porcentaje de votos obtenido.

Estas Juntas tienen una serie de competencias atribuidas de diverso carácter, cuentan con su partida presupuestaria, y sus cargos son honoríficos a pesar de que cada mes deben reunirse en sesión ordinaria. El presidente o alcalde pedáneo suele percibir una cantidad fija mensual en concepto de desempeño del cargo, desplazamientos, etc.

En conclusión, no se ha institucionalizado la entidad local menor; pero tampoco una pura desconcentración en cuanto son los afiliados políticos quienes proponen y, en su caso, designan a sus vocales, y los electores quienes deciden en último término y de modo proporcional la propia composición de su Junta de conformidad con el resultado electoral concejil. Tampoco nos encontramos ante una descentralización, en cuanto que no hay una persona jurídica, dado que los recursos de alzada contra la Junta se interponen ante el Alcalde municipal. ¿Qué ha sucedido? La morfología urbanística del municipio de Murcia ha acabado por establecer unas instituciones desconocidas para los principios y para las estructuras de la misma organización doctrinal administrativa. Y uno de sus resultados, desde una consideración participativa, es que más de 500 personas del municipio, integrados en estas Juntas, se ocupan, en mayor o menor medida, de la vida de sus propios barrios y pueblos de forma gratuita.

Esta original e híbrida organización territorial del municipio de Murcia podría ser cercenada o, en su caso, obstaculizada por la reciente Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. En efecto, su artículo 128 dispone que: «1. Los ayuntamientos deberán crear distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio». Esta fórmula ortodoxa de desconcentración preceptiva establece, literalmente, que nuestro municipio debería dividirse exclusivamente en distritos y que éstos deberían sustituir a las actuales Juntas de Vecinos institucionalizadas para nuestras pedanías. Incluso, del mismo modo preceptúa que: «3. La presidencia del distrito corresponderá en todo caso a un concejal» y, en consecuencia, nuestro histórico alcalde pedáneo, como presidente de las referidas Juntas, deberá ser sustituido por el consiguiente miembro de la corporación municipal.

Estas dos nuevas exigencias básicas legales contradicen, en principio, la reglamentada organización actual. El futuro nos dirá cómo ha institucionalizado la corporación municipal murciana este corsé «reglamentista» legislado. Nuestro parecer es contrario a esta nueva regulación por las siguientes razones: primera, limita la organización municipal a

la sola división de distritos, no teniendo en cuenta que morfologías territoriales y sociales así como reivindicaciones democráticas puedan haber determinado, como sucede en nuestro caso, otras fórmulas organizativas más adecuadas; segunda, la obligada adjudicación de la presidencia del distrito a un concejal vincula a esta división espacial al número de ediles de la respectiva corporación, salvo que se adjudiquen varias presidencias a uno de éstos. La coherente propuesta no puede ser otra que la modificación de esta regulación, sustituyendo el carácter preceptivo de ésta por el facultativo, como así rezaba la enmienda 236 del Grupo parlamentario socialista, y la supresión de la obligada presidencia concejal por ésta o por aquella otra que considere el reglamento de la respectiva corporación municipal. De este modo se respetaría en mayor grado la autonomía municipal para autoorganizarse territorialmente y, en nuestro caso, se lograría una mayor participación vecinal, como así se ha institucionalizado con nuestras Juntas de Distrito y de Vecinos.

4. Relaciones de colaboración de las Administraciones locales con la Administración autonómica: consorcios, convenios, participación local en órganos consultivos regionales, y subvenciones

Las relaciones entre las Administraciones locales y la autonómica, desde una consideración formal concretizada, se pueden observar en los consorcios existentes, en los convenios establecidos, en los órganos consultivos con presencia de representantes de ambas Administraciones, y en la dispersa acción de fomento económico consignada en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma a favor de nuestras Entidades Locales. Las líneas siguientes pretenden dejar constancia de esta realidad colaboracionista incipiente e, incluso, a veces sólo meramente formal.

La Ley 7/1983, de 7 de octubre, sobre Descentralización y Colaboración entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales regula de modo genérico estas relaciones mencionadas; no obstante hay que precisar que a pesar del vocablo de descentralización empleado, el propio texto legal no se refiere a este principio en su articulado e incluso confunde su noción con el de delegación en el propio preámbulo, pues afirma que «la descentralización comporta la transferencia del ejercicio de funciones, que previamente ha asumido la Comunidad Autónoma como propias». Los referidos instrumentos de colaboración los enumera el artículo 4 al establecer que la Comunidad Autónoma, previa conformidad de las Corporaciones interesadas, podrá delegarles el ejercicio de sus competencias propias; facultarles para asumir la gestión ordinaria de los servicios regionales; utilizar los órganos y medios propios de los Entes Locales para la prestación de tales servicios; colaborar con los mismos para la prestación de asistencia técnica, ayuda financiera o cualquier otra; y formalizar convenios así como constituir entes de gestión públicos o privados para la ejecución de obras, explotación de bienes o prestación de servicios de interés local o en los que coincida éste con los intereses regionales, así como instrumentar la asistencia y ayuda a estos entes. Al amparo y en el marco pues de esta Ley se han establecido las relaciones de colaboración que vamos a referir.

Salvo omisión o error, se han constituido 8 consorcios: el primero es el Servicio de extinción de incendios y salvamento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el segundo gestiona los residuos sólidos de la Región de Murcia, el tercero tiene como finalidad el desarrollo turístico y cultural de Lorca, el cuarto establece «La Manga Consorcio», y el quinto se constituye para la promoción y desarrollo de la Comarca del Noroeste. Los tres últimos se han creado para el desarrollo turístico y cultural de Cartagena, para la creación y funcionamiento de un centro turístico de talasoterapia de San Pedro del Pinatar, y para adecuar y conservar como vía verde el antiguo trazado del ferrocarril Murcia-Caravaca de la Cruz⁹.

Hay que poner de manifiesto que el consorcio local no está de modo expreso previsto y regulado en las leyes autonómicas; sin embargo, la Ley de Bases estatal de 1985 lo contempla en su artículo 57 del modo siguiente: «La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en asuntos locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban». Sabido el diferente significado que la categoría jurídica del consorcio tiene para las diferentes disciplinas legales e incluso la dispar calificación dada por algunas leyes autonómicas, como así lo ha señalado Morillo Velarde¹⁰, consideramos a los consorcios como asociaciones de personas públicas y, en su caso, también privadas para la prestación de intereses locales.

Ejemplificadamente referimos a continuación algunas características de varias de estas asociaciones administrativas de gestión local. El Consorcio para el Servicio de extinción de incendios y salvamento de la Comunidad Autónoma de Murcia está integrado por personas o entidades públicas que, en esta asociación, son la Comunidad Autónoma y 41 de los 45 municipios regionales. Excepcionados como era presumible los mayores de Murcia y Cartagena, además de Librilla y Torre Pacheco, su finalidad es la extinción de incendios y salvamento así como la colaboración entre los entes consorciados

9 Los Estatutos del consorcio para el servicio de extinción de incendios y salvamento de la Comunidad Autónoma se publican por Orden de 19 de junio de 1992 (BORM de 20 de junio). Los Estatutos del consorcio para la gestión de residuos sólidos de la Región de Murcia se publican por Orden de 30 de noviembre de 1994 (BORM 14 de enero de 1995). Los Estatutos del consorcio para el desarrollo turístico y cultural de Lorca se publican por Orden de 7 de octubre de 1998 (BORM 19 de octubre). Los Estatutos de «La Manga Consorcio» lo son por Orden de 12 de abril de 1999 (BORM 19 de abril). Los Estatutos del consorcio para la promoción y desarrollo de la comarca del Noroeste se publican por Orden de 3 mayo de 1999 (BORM 13 de mayo). Los tres últimos Estatutos, sin embargo, se publican por Resolución del correspondiente Secretario General y son éstos: los del desarrollo turístico y cultural de Cartagena, de 18 de enero de 2001 (BORM de 5 febrero); los de cooperación económica, técnica y administrativa para el desarrollo de un centro turístico de talasoterapia en San Pedro del Pinatar, de 10 de enero de 2002 (BORM 31 de enero); y los de creación técnica, económica y administrativa del Noroeste, de 7 de marzo de 2003 (BORM de 21 de marzo).

10 MORILLO VELARDE, J.I.: «Mancomunidades y asociaciones de Entidades Locales», S. Muñoz Machado (director) *Tratado de Derecho municipal*, ob. cit, pp.1133-1135.

para la protección civil; y las aportaciones provendrán en un 51 por ciento de los gastos corrientes de la Administración autonómica y el porcentaje restante de los Entes locales en razón de los riesgos soportados. El Consorcio para el desarrollo turístico y cultural de Lorca agrupa tanto a la Comunidad Autónoma como a este municipio, pero también a la Cámara de Comercio e Industria de esta ciudad y a sus organizaciones empresariales; y la finalidad no es otra que el desarrollo cultural y turístico lorquino mencionado. «La Manga Consorcio» asocia los propios municipios partícipes de este prodigio geográfico-marítimo, Cartagena y San Javier, y a la Comunidad Autónoma; y su objetivo no es otro que la conjunción prestacional de estos Entes para satisfacer las necesidades de sus habitantes, deficientemente satisfechos a causa del reparto de esta unidad geográfica entre los municipios citados, y paliar de este modo la reivindicación municipalista de esta población. El Consorcio para la promoción y desarrollo del noroeste de la Región integra tanto a los cinco municipios de esta comarca geográfica como a la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras y la Administración regional; su actividad no es otra que el seguimiento de la ejecución del Plan de desarrollo integral del Noroeste murciano; y su organización, medios y actividad son mantenidos con las subvenciones y aportaciones de sus miembros.

La Administración regional, concretizando estas relaciones de colaboración referidas en la mencionada Ley 7/1983, artículo 23, como así lo ha señalado García Canales¹¹, ha establecido numerosos convenios con las Entidades Locales con finalidades diversas. A título de ejemplo pueden citarse el Convenio tipo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales de la Región en materia de disciplina de mercado y defensa de los consumidores y usuarios; el celebrado entre el Ministerio de Economía, la Consejería de Cultura y Turismo y la mancomunidad del valle de Ricote para el desarrollo de un plan de dinamización turística de este valle, o el firmado por la Consejería de Economía y Hacienda y la Federación de Municipios de la Comunidad de la Región para la extensión de la eficacia del Registro de Contratistas de esta Comunidad.

Estas relaciones de colaboración se concretan también en el ámbito de los órganos consultivos que, con carácter general o sectorial, integran a representantes de la Administración regional y de las Entidades Locales. Con el mencionado carácter general de procurar la mejor intervención de los Entes locales en todas aquellas decisiones regionales que, de manera especial puedan afectarles, se creó por Ley 9/1994, de 30 de diciembre, el Consejo Regional de Cooperación Local, del que forma parte un número de alcaldes, designados por la Federación de Municipios de la Región, igual al de representantes regionales, ostentando uno de aquéllos la vicepresidencia del órgano. Las funciones de éste se extienden a la emisión de informes en asuntos de singular significación, como son los anteproyectos de leyes y decretos que de manera directa puedan incidir en las Entidades Locales; atribución y delegación de competencias a las mismas; propuestas

11 GARCÍA CANALES, M.: «Comunidad Autónoma de Murcia», *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995, p. 1302.

de creación y supresión de municipios o alteración de términos municipales; objetivos y prioridades que hayan de presidir la elaboración de los planes de cooperación a las obras y servicios de la competencia municipal; distribución del Fondo de Cooperación Municipal; todo lo relativo a resoluciones en materia de infraestructuras que comprendan más de un municipio y aquellas otras que, por su interés o envergadura, se considere procedente informar por cualquiera de los representantes; y sobre las previsiones de los Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma que afecten a las Corporaciones Locales. Y junto a toda esta tarea consultiva, debe conocer las propuestas de disolución de órganos municipales, elevar su propio parecer al Consejo de Gobierno en todo lo relativo a las relaciones económico-financieras entre la Administración Local y la Comunidad Autónoma; y, en todo caso, conocer e informar en cuantos asuntos convenga para la mejor coordinación entre ambas Administraciones.

Junto a este Consejo general de colaboración, existe otro gran número de órganos consultivos sectoriales en los que se persigue, en mayor o menor proporción, la representación local de este mismo principio legalizado por la citada Ley 7/1983. Ejemplificadamente pueden ser citados: El Consejo Económico y Social, creado por Ley 3/1993; el Consejo Regional de Servicios Sociales, creado por la Ley 3/2003; el Consejo Asesor Regional de Empleo y Formación, establecido por la Ley 9/2002; el Consejo de Salud de la Región de Murcia, previsto por la Ley 4/1994; el Consejo Rector del Instituto de la Mujer, contemplado en la Ley 12/2002; el Consejo Rector del Instituto de la Juventud, preceptuado por la Ley 13/2002; el Consejo Rector de Onda Regional de Murcia, constituido por la Ley 7/1994; el Consejo Escolar de la Región de Murcia, positivado en la Ley 6/1998; y finalmente y con presencia local más significada, la Comisión de Coordinación de las Policías Locales, instituido por la Ley 4/1998 de Coordinación de las Policías Locales de la Región de Murcia.

La última referencia programada ha de aludir a la consignación presupuestaria de la Comunidad Autónoma a favor de las Entidades Locales en los Presupuestos de 2003. La cifra de 107.264.469 euros es la suma destinada a favor de éstas. Con mayor o menor cantidad, todos los departamentos autonómicos, organismos e institutos subvencionan con cantidades económicas a estos Entes, ya a través de transferencias corrientes o de capital. Presidencia transfiere 42.689.034 euros en conceptos de coordinación de policías locales, para el Plan de Cooperación Local –118.826.401 euros–, servicio de protección civil, consorcio de régimen de incendios y salvamento, deportes, y proyectos de iniciativas culturales y turísticas. Trabajo, Consumo y Política Social subvenciona a las Entidades Locales con 15.751.054 euros destinados a programas de asesoramiento y apoyo a la familia, y servicios sociales. Hacienda consigna 384.933 euros para el desarrollo de la comarca del Noroeste. Obras Públicas, Vivienda y Transporte lo hace con 7.196.778 euros para ordenación del territorio, mejora de red viaria para transportes de viajeros y de modo específico para universitarios –1.780.500 euros–. La Consejería de Educación y Cultura las subvenciona con 11.440.021 euros en los programas de atención a la infancia, infraestructuras educativas y culturales, inversiones en archivos y bibliotecas, rehabilita-

ción del patrimonio artístico, y en educación de adultos y programas de garantía social –4.389.560 euros–. Economía, Industria e Innovación destina a estas Entidades 3.538.067 euros en los conceptos de electrificación rural, seguridad minera y protección de la artesanía. Agricultura, Agua y Medio Ambiente lo hace con 1.742.167 euros para actividades en esta última materia, consorcios de residuos sólidos y urbanos, y conservación de caminos rurales. Sanidad transfiere 1.899.649 euros para prevención de drogas, inversiones en centros sanitarios y defensa del consumidor. Turismo y Ordenación del Territorio subvenciona con 8.308.842 euros para los consorcios citados y para infraestructura y equipamiento turístico. Asimismo los Institutos de la Juventud, de la Vivienda, de la Mujer e ISSORM también subvencionan a los municipios con ayudas menores, pero cuantitativamente significativas.

Las cantidades cifradas demandan, también en esta cuestión, una normativa reguladora de las subvenciones que la establezca según criterios, objetivos y procedimientos en la medida de lo posible reglados; a fin de impedir, entre otras desviaciones, el hipotético trato preferencial a los municipios gobernados por el mismo partido político. La reciente Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, básica en buen número de su articulado, fundamenta y a su vez impele esta demandada legislación autonómica.

5. Consideraciones hermenéuticas

Esta referencia legal de nuestro subsistema local autonómico ofrece un conocimiento incompleto, pues carece tanto del estudio institucional completo como de su vigencia o práctica funcional en la sociedad municipal murciana; no obstante, estos datos son ciertos e inequívocos y evidencian la voluntad normativa de los gobernantes, de un lado, y en mayor o menor grado la idiosincrasia colectiva de los gobernados, de otro. Esta historia reciente contada no es hemipléjica o tergiversada, aunque la interpretación sí puede serla; pero al lector se le han ofrecido los acontecimientos legales para disentirla y, en su caso, enmendarla. Las reflexiones interpretativas basadas en estas páginas son las siguientes.

Primera. La legislación murciana, condicionada básicamente por la estatal, supone en la historia legislativa un acontecimiento excepcional para la democracia local. Nunca nuestros municipios han tenido el grado de representatividad popular y de autogobierno que la Constitución de 1978, el Estatuto de 1982 y la propia Ley local murciana de 1988 les han garantizado. Esta competencia legislada responsabiliza a los municipios, al Gobierno autonómico y, en su caso, a la Asamblea regional para defender y promover el interés local en su existencia y en su funcionamiento. El ejercicio de esta tarea ofrece un resultado: se ha creado un municipio y ocho mancomunidades municipales. De estas últimas, seis han sido, en puridad, de «necesaria» creación debido a la propia debilidad hacendística de las municipalidades integradas en las mencionadas mancomunidades y limitadas a la exclusiva prestación de servicios sociales. Esta aseveración denuncia pues la contradicción entre funciones municipales atribuidas y la ausencia de la correspondiente dotación económica para satisfacerlas y que, en último término, viene, de un lado, a

continuar la histórica debilidad dineraria municipal; pero, de otro, supone una quiebra del principio de la suficiencia hacendística local para el desempeño de sus funciones establecida en el artículo 142 de la Constitución. En puridad pues, sólo la creación de Los Alcázares y de las dos mancomunidades turísticas del Mar Menor y Sierra Espuña, aun con las débiles partidas presupuestarias establecidas, es el pobre haber ofrecido por nuestros gobernantes a la diversidad legalizada de Entes inframunicipales y supramunicipales.

Esta pobreza creativo-asociativa viene determinada por el centralismo estatal adoptado por el Gobierno autonómico; pero, también, es efecto del individualismo en su dimensión pública y la consiguiente ausencia reivindicativa histórica de la sociedad murciana ante el poder central y, en este caso, ante el regional.

Segunda. A esta ausencia de espíritu público determinada por la débil conciencia del interés general en la sociedad regional, hay que adjuntar la hipocresía y mentira de nuestros gobernantes evidenciada en la promesa legal de comarcalizar la Región. Este comportamiento desprestigia a nuestros gobernantes, desconsidera a la Universidad, abisma la confianza necesaria de los ciudadanos en ellos y, en último término, retrasa la institucionalización y la consiguiente conciencia autonómica, tanto la local como la regional.

Tercera. La configuración reglamentada de las Juntas de Distrito y de Vecinos de Murcia es preferible al tradicional alcalde pedáneo nombrado y cesado libremente por el del municipio, y hay que considerar positivo haber mandado al museo de las antigüedades el popularmente denominado «rabo-alcalde». Desde una consideración organizativa, estas Juntas bien pueden ser calificadas formalmente como genuinas «construcciones churriguerescas» de desconcentración-representación-participación por algunas pedanías, respuesta sucedánea dada por la Corporación a la legalizada y reivindicada, en algunos momentos, pedanías, entidad local menor. Realmente y desde una consideración democrática, estos órganos son la representación de los partidos políticos municipales en los distritos y pedanías, pues ellos son quienes designan a sus miembros de conformidad numérica con el resultado electoral concejal obtenido.

Cuarta. Las relaciones de colaboración entre las Administraciones locales y la autonómica evidencian la interconexión entre los intereses municipal, supramunicipal y autonómico, de un lado, y, de otro, la posición dominante de la Administración regional en estas relaciones institucionales, especialmente en la subvencional. Esta desmesurada prepotencia, cual otra manifestación centralizadora más, evidencia la debilidad de la autonomía municipal y la necesaria legalización de un pacto local que la fortalezca competencial y hacendísticamente¹².

12 La necesidad de este pacto local en nuestra Comunidad la ha reivindicado LÓPEZ PELLICER, J.A.: *Autonomía territorial y competencias municipales. El Pacto Local en la Región de Murcia*, Consejo Jurídico de la Región de Murcia, Murcia, 2003. Las pp. 84 ss. refieren las competencias objeto de la transferencia consensuada indicada y que el autor las nomina en el siguiente listado: Urbanismo y vivienda, transportes, patrimonio histórico, turismo, deportes, servicios sociales, sanidad, medio ambiente, consumo y educación.