

Unha aproximación histórica
ao réxime local en España

Una aproximación histórica al régimen local en España

A historical approach to the
local regime in Spain

47
Regap

PABLO TRILLO-FIGUEROA Y MARTÍNEZ CONDE

Exdirector General de Administración Local del Gobierno de (Valladolid,
España)

trimarpa@jeyl.es

Recibido: 03/12/2014

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Es difícil entender nuestro Derecho Local vigente sin considerar sus precedentes normativos. Por ello, resulta necesaria una breve referencia a la historia de nuestro Régimen local.

Constituye el Municipio una convivencia de personas, peculiarmente de familias, asentadas en un mismo territorio para, con plena conciencia de su unidad, realizar en común los fines de la vida. Se trata, por tanto, de una comunidad de origen natural, derivada directamente de la naturaleza. Como señala Tocqueville, en su libro “La democracia en América”, si el hombre crea los reinos y las repúblicas, el Municipio sale de las manos de Dios. En definitiva, según García Oviedo, es el espíritu de sociabilidad humana y las limitaciones de nuestras facultades las que imponen la existencia del Municipio.

El origen del municipio español se remonta a la época del Imperio Romano, consistiendo en un título concedido a ciertas ciudades conquistadas por Roma. Era el Municipio una concesión graciosa y un privilegio. El municipio poseía entonces una organización popular, ya que era el pueblo, congregado en asamblea, quien designaba a sus representantes y gestores. La Lex Julia municipalis reguló la organización municipal romana, que constaba de los siguientes órganos:

- La Curia, configurada como el órgano deliberante municipal, cuyos miembros eran designados por el pueblo.

- Los órganos directivos o ejecutivos, clasificados en duumviro, ediles, cuestores, censores y el defensor civitatis. Esta última figura se recrea en cierto modo en la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, con la previsión de la denominada Comisión de Sugerencias y Reclamaciones.

Con la invasión de los bárbaros y la instauración del Imperio Visigótico no se consiguió destruir totalmente la institución municipal romana. Royo Villanova señala que entre los hispano-romanos posiblemente se conservase la tradición de las antiguas curias, que sobrevivieran a la invasión árabe y que se engrandeciesen durante las luchas de la Reconquista. La necesidad de incentivar a la población en los territorios arrancados a los musulmanes impulsó a los reyes a otorgar y reconocer privilegios y cartas pueblas, prerrogativas y libertades a ciertos pueblos; y así, añade dicho autor, el Municipio clásico de la Edad Media no es una institución puramente administrativa, como en Roma, sino un verdadero organismo político con leyes propias (fueros), que aplicaban las autoridades con independencia y hasta con fuerza militar (Milicias). El único límite a la soberanía de aquellas Repúblicas federales era el reconocimiento de la autoridad del Rey.

En el Siglo XIV se advierte la decadencia de los Municipios, cuando los nobles luchan para apoderarse de los cargos concejiles, llevando a los pueblos la división de bandos. Esto provocó la intervención del Rey que envió oficiales suyos para corregir aquellos problemas (corregidores), que a la par le sirvieron para ensanchar la autoridad real y elevarla por encima de todos los elementos político-sociales. Al acentuarse incesantemente el poder del monarca, los Municipios no hicieron más que decaer, pues aquellas clásicas libertades municipales eran incompatibles con la unidad política del régimen absoluto.

El moderno municipio español surge a partir de la Constitución de 1812. Esta estructuró el territorio español en Municipios y Provincias. Si bien los primeros aparecen como auténticos entes territoriales, las segundas se constituyen como meras circunscripciones para la realización de servicios estatales. Se generalizan los Ayuntamientos, en toda la extensión de la Monarquía, bajo reglas fijas y uniformes. Las Diputaciones son órganos consultivos de los delegados del Gobierno.

La disposición más importante en esta época es el Decreto de Javier de Burgos, de 30 de noviembre de 1833, que efectuó la división provincial prácticamente la hoy existente para la prestación de los servicios estatales, sentando las bases para que en el futuro la provincia fuera considerada un ente local.

Los vaivenes políticos propios del siglo XIX van a influir en los principios de democraticidad y de centralización. La tendencia general será de un constante crecimiento de mecanismos de tutela y control en manos del Estado.

La reforma de nuestro Régimen local fue llevada a cabo por los Estatutos Municipal y Provincial de Calvo Sotelo, de 1924 y 1925, respectivamente. Se consagra, de una manera formal, la autonomía de los Entes locales, y se introducen importantes innovaciones técnicas. El Municipio se concibe como ente natural, con numerosas competencias que han de ejercer en régimen de autonomía. La Provincia se configura ya como una verdadera Entidad local, y no como simple circunscripción estatal, y se le atribuye una amplia esfera de competencias y de medios económicos para sostenerla.

Durante la Segunda República se aprobó la Ley Municipal, de 31 de octubre de 1935, que trataba de adaptar el régimen vigente al espíritu de la Constitución Republicana. Las novedades introducidas en esta Ley fueron casi nulas y además, por la fecha de su promulgación, apenas tuvo efectividad. Mantuvo vigentes algunos textos de la Dictadura, aunque en materia de función pública local se constituyen Cuerpos de carácter nacional para los funcionarios de mayor relevancia, los Secretarios, Interventores y Depositarios.

La finalización de la Guerra de España abre un nuevo periodo en la historia de nuestro Régimen local. Las normas reguladoras de la Administración local en esta época se caracterizan, según Entrena Cuesta, por su extensión y minuciosidad, su centralismo y uniformismo, la estructuración de los órganos locales conforme al sistema de la democracia orgánica, y la potenciación de la Provincia como ente local.

La legislación sobre Régimen local de este periodo está compuesta fundamentalmente por la Ley de Bases de 17 de julio de 1945, desarrollada por la de 16 de diciembre de 1950; esta Ley fue modificada por otra Ley de Bases de 3 de diciembre de 1953, y articulada y refundida por Decreto de 24 de junio de 1955. Al mismo tiempo se fueron promulgando una serie de ocho Reglamentos sobre materia local.

Este conjunto normativo fue objeto, en los años 1972 y 1974, de varios intentos de reforma. El último de estos proyectos se materializó en la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975. Lo cierto es que esta Ley no alteraba los postulados fundamentales del régimen. Por ello, desde el inicio del proceso constituyente quedó claro que era preciso romper con el régimen anterior.

La Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977 empezó a sentar las bases de un nuevo sistema. En desarrollo de sus principios se dictó la Ley 47/1978, de 7 de octubre, la cual derogaba la Ley de 1975, y habilitaba al Gobierno para dejar sin efecto los procedimientos de fiscalización, control y tutela del Estado sobre las Corporaciones Locales, propios del régimen anterior, lo cual se llevó a efecto a través de un Real Decreto de 1979.

A partir de este momento aparecen una serie de disposiciones que tienden a la conformación de un nuevo sistema de Derecho Local basado en unas elecciones democráticas de los miembros de las Corporaciones Locales (Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales) y en un aligeramiento de tutelas, especialmente mediante la sustitución de las técnicas de control administrativo por un sistema de control jurisdiccional de los actos y acuerdos locales (Ley 40/1981, de 28 de octubre, por la que se aprueban medidas sobre el régimen jurídico de las Corporaciones Locales).

Pese a ello, como dice Rivero Ysern, la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, hacía necesaria una sistematización de la normativa existente y una labor de discriminación de lo derogado y lo vigente y, sobre todo, reclamaba la promulgación de unas “Bases de Régimen Local”.

Las herramientas para la sistematización y clasificación de este conglomerado normativo fueron: de un lado, el Real Decreto 3183/1981, de 29 de diciembre, que aprobaba una tabla de vigencia de los preceptos afectados por la citada Ley 40/1981 y, de otro, la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, especialmente a través de la Sentencia de 2 de

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

febrero de 1981, que sentaba los criterios básicos para entender la vigencia de la legislación preconstitucional sobre Régimen Local tras la entrada en vigor de la Constitución.

Uno de los aspectos más novedosos de la Constitución de 1978 ha sido sin duda la configuración territorial del Estado que perfila. España, crisol de culturas, lenguas y tradiciones a lo largo de toda su Historia, requería de una solución estable y definitiva para integrar dichas culturas, lenguas, tradiciones e instituciones en un Estado ampliamente descentralizado.

Las principales novedades consisten en la creación de un tercer nivel de Administración, de carácter dispositivo, como son las Comunidades Autónomas, que se añade a la Provincia y al Municipio para organizar territorialmente el Estado, y en la consagración del principio de autonomía, como principio rector de la constitución, actividad y relaciones de estos entes.

Nuestra Constitución rompe con el centralismo propio del Antiguo Régimen. Sin embargo, no es equiparable la opción descentralizadora que instaura para las Comunidades Autónomas con la de los Entes locales. Así, mientras que a las primeras les reconoce autonomía política, a los Municipios y Provincias les reconoce una autonomía meramente administrativa, reglamentaria.

Además, la autonomía reconocida a las Entidades locales no viene desarrollada en su totalidad por la Constitución sino que queda diferida para que sea llenada de contenido por el legislador estatal o autonómico, dependiendo de dónde resida la competencia específica sobre la materia de que se trate. La Constitución lo único que asegura en relación con los Entes locales es, como ha dicho el Tribunal Constitucional, la garantía institucional, es decir, que es necesaria la existencia de estos entes, en palabras de dicho Tribunal: “la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”. Pero no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado, dejando su concreción a las leyes ordinarias cada momento histórico.

Este principio constitucional de autonomía es incompatible con las relaciones de tutela y jerarquía que con anterioridad existían entre las Administraciones territoriales.

Siete años después de la promulgación de la Constitución, se aprueba la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Esta Ley, dictada en ejercicio de la competencia exclusiva atribuida al Estado por el artículo 149.1.18ª de la Constitución, constituye la legislación básica estatal en materia de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Locales.

El artículo 1 de la LRBRL declara que “Los Municipios son Entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades”. A continuación señala que “La Provincia y, en su caso, la Isla gozan asimismo de idéntica autonomía para la gestión de los intereses respectivos”.

En materia competencial, la LRBRL establece en su artículo 2.1 el principio general del sistema, al declarar que: “Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de

competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos". Posteriormente, en sus artículos 25 y siguientes señala unos ámbitos materiales en los que las Entidades Locales tendrán necesariamente alguna competencia.

Determinados preceptos de la LRRL fueron recurridos ante el Tribunal Constitucional mediante recurso de inconstitucionalidad promovido por las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia. Con motivo de estos recursos, el citado Tribunal en Sentencia STC 214/989, de 21 de diciembre, sentó la doctrina cuyos contenidos más relevantes se exponen a continuación:

- Reconocimiento al Estado de la competencia para la fijación de los criterios básicos en materia de organización y competencia de las Entidades Locales: "Como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y a la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho" por lo que "la garantía constitucional (de la autonomía local) es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia".
- Reconocimiento a las Comunidades Autónomas de la potestad para determinar las competencias de las Entidades Locales cuya creación está a ellas atribuida: "Corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades Locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales".
- Las Comunidades Autónomas pueden establecer una organización complementaria en relación a la arquitectura institucional de los Municipios y Provincias, sin que puedan prevalecer sobre ella los reglamentos municipales y las disposiciones provinciales.
- Se reconoce la constitucionalidad de las fórmulas de delegación o transferencia directa de competencias estatales a las Corporaciones Locales, sin que deban necesariamente articularse entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Asimismo, el Estado puede mantener relaciones directas con las Entidades Locales, ya que éstas forman parte de la organización territorial del Estado, sin que sea imprescindible la mediación de las correspondientes Comunidades Autónomas.
- "La creación de comarcas podrá repercutir en las competencias de los municipios agrupados en las mismas, pero tal hecho no puede en ningún caso desembocar en una abolición, por desapoderamiento total de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada".

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, por su carácter y extensión era insuficiente para contemplar en su integridad la normativa por la que habrían de regirse las Entidades Locales. De ahí que su Disposición Final 1ª autorizara al Gobierno

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

para refundir en un solo texto las disposiciones legales vigentes, comprendiendo dicha refundición la regularización, aclaración y armonización de dichas disposiciones. Asimismo, se encomendaba al Gobierno la actualización y acomodo a lo dispuesto en la Ley 7/1985, de todas las normas reglamentarias que continuasen vigentes, y en particular seis de los siete Reglamentos de desarrollo directo de la Ley de Régimen Local.

El Gobierno cumplió su encargo, y así, por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, aprobó el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, que viene a cumplimentar lo establecido en la Disposición Final 1ª de la Ley 7/1985. Es decir, aprueba una norma de rango legal en el ejercicio de una delegación legislativa que refunde todas aquellas disposiciones legales anteriores vigentes, regularizándolas, aclarándolas y armonizándolas con las previsiones de la Ley 7/1985.

De acuerdo también con la Disposición Final 1ª de la Ley 7/1985, a lo largo del año 1986 se fueron aprobando los nuevos Reglamentos. Así, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. Por RD 1174/1987, se regula el régimen jurídico de los Funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional. En 1988 se aprobó una importante Ley, complementaria de la Ley 7/1985: la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, buena parte de la cual tiene también carácter básico.

A esta normativa estatal hay que añadir las leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, que regulan la organización y régimen jurídico de las Entidades Locales, en el marco que las permite la legislación básica del Estado.

Finalmente, para terminar con la normativa vigente en materia de Régimen local, ha de mencionarse la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, propiciada por el Consejo de Europa y ratificada por España mediante instrumento de 20 de enero de 1988. En su artículo 3 define la autonomía local como: "el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes". El artículo 4.3 consagra el principio de subsidiariedad al establecer que: "El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos".

En la década de los noventa, una vez culminado el proceso de descentralización previsto en la Constitución a favor de las Comunidades Autónomas, y una vez que estas alcanzaron una consolidación importante, tanto en materia competencial, como organizativa y financiera, se comenzó a plantear la necesidad de iniciar un proceso que hiciese efectivo el mandato constitucional que reconoce a las Entidades Locales "autonomía para la gestión de sus respectivos intereses", y que asimismo diese cumplimiento al principio de subsidiariedad, en virtud del cual en cada territorio determinado debe actuar la Administración más cercana al ciudadano.

Comienzan así los trabajos que culminarían en el denominado Pacto Local, que constituye un proceso de fortalecimiento del papel que corresponde a nuestros Gobiernos locales en el panorama de las Entidades públicas territoriales. Se trata de un proceso de reforzamiento

institucional y competencial de todo un nivel de poder público territorial, concretamente el más cercano a los ciudadanos.

Efectivamente el Pacto Local es un proceso, no es una especie de objetivo que pueda quedar cumplido de una vez y para siempre con una serie de medidas determinadas. Y él mismo, a su vez, se inserta en un proceso histórico concreto en nuestro país por una serie de circunstancias políticas propias.

No cabe duda de que la consolidación del Estado autonómico ha constituido la satisfacción de un verdadero déficit histórico-institucional y un éxito colectivo para España, cuyo modelo de organización territorial ha atraído el interés e incluso la admiración tanto de analistas como de personalidades con responsabilidades políticas de otros países, y no sólo en las nuevas democracias. España es, de hecho, el país más descentralizado de su entorno político y económico, pero dicha descentralización no puede considerarse plena si no se completa el proceso con un mayor protagonismo de los Entes Locales.

Ahora bien, si este proceso y esta etapa histórica han beneficiado de manera destacada y notable a las Comunidades Autónomas entre otras circunstancias debe tenerse en cuenta que estas "partían de cero", por lo que el proceso tenía que comportar lógicamente ganancias sustanciales para ellas, esto no significa que el papel de nuestros gobiernos locales no haya sido muy importante desde el restablecimiento de un modelo democrático en nuestro país.

En efecto, los gobiernos locales han desempeñado un papel de primera magnitud, desarrollando una ingente actividad que ha supuesto, en términos globales, una más que notable superación de los enormes déficits en planeamiento, infraestructuras y equipamientos comunitarios básicos que afectaban a nuestro país y estrangulaban su desarrollo equilibrado y armónico. Ha sido una labor sin duda extraordinaria, desarrollada por gobiernos locales de todos los colores políticos y realizada en un plazo de tiempo realmente breve en términos históricos, que también ha merecido un general reconocimiento más allá de nuestras fronteras, donde el municipalismo español goza de un merecido prestigio.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que también nuestros gobiernos locales realizaron esta labor partiendo de una situación muy difícil, pues la democracia española no ha dispensado a los Entes Locales la atención que merecen en atención a la importancia de las funciones que desempeñan, a pesar de que se trata de las instituciones políticas que cuentan con la más larga tradición de representatividad democrática.

Son muchas las causas que han dado lugar a la relegación a un segundo plano de la Administración Local, aunque García Morillo las ha condensado en tres:

- En primer lugar, el papel secundario que las instituciones locales han desempeñado históricamente en España.
- En segundo término, la parquedad de la regulación constitucional de los Entes locales, que les proporciona unos perfiles muy difusos cuya precisión corresponde al legislador. Esta dependencia del legislativo de los Entes locales contrasta con la posición de otros entes esenciales en la nueva organización territorial del Estado, las Comu-

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

nidades Autónomas, cuya novedad, protagonismo y voracidad competencial las ha convertido en un duro competidor de las Entidades Locales.

- En tercer y último lugar, la considerable heterogeneidad que la configuración de los entes locales reviste en los distintos ordenamientos. Los derechos fundamentales, los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, o los órganos de control de la constitucionalidad son instituciones que guardan entre sí notables semejanzas o, en el peor de los casos, son categorizables en no más de un par de modelos. Otra cosa ocurre con los Entes Locales, cuya configuración y régimen jurídico varía sustancialmente entre unos países y otros.

La constatación de todas estas circunstancias provocó que tanto la mayoría de los ciudadanos como la totalidad de las fuerzas políticas coincidieran en la necesidad de fortalecer el papel competencial y financiero que les corresponde a nuestros gobiernos locales en el contexto del conjunto de las Administraciones Públicas.

En este marco, el movimiento municipalista español, representado esencialmente por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), puso en marcha en su Asamblea Extraordinaria de La Coruña de 1993 un amplio proceso reivindicativo bajo la denominación de “Pacto Local”, reflejo del carácter consensual que inspiraría todos los trabajos.

Se gestaban así los inicios de la segunda etapa del proceso descentralizador español. La FEMP dirigió esencialmente sus peticiones al Gobierno de la Nación, y en la Administración del Estado se iniciaron los estudios pertinentes para analizar la medida en que correspondía al Estado atender las peticiones del municipalismo español y la forma de darles satisfacción.

En el documento de la FEMP denominado “Bases para el Pacto Local”, aprobado por su Comisión Ejecutiva el 24 de septiembre de 1996, se contienen un total de noventa y dos peticiones, relacionadas con los siguientes ámbitos de acción pública:

- Circulación y Transportes.
- Consumo.
- Deportes.
- Empleo.
- Educación.
- Juventud.
- Medio Ambiente.
- Mujer.
- Seguridad ciudadana y protección civil.
- Sanidad.
- Servicios sociales.

- Turismo.
- Urbanismo.

Como puede fácilmente comprobarse, se trata de un amplio catálogo de materias y si bien en algunas de ellas la competencia del Estado es exclusiva (como sucede con el tráfico, la seguridad pública, la administración de justicia, la coordinación general del sistema sanitario, los puertos y aeropuertos de interés general, entre otras), en otras muchas de gran importancia (como ocurre con los servicios sociales, el urbanismo, la vivienda o el turismo) la competencia es exclusiva de las Comunidades Autónomas, o compartida con el Estado (como en el caso de la educación, el trabajo, el medio ambiente o los transportes).

Los estudios del Ministerio de Administraciones Públicas llegaron a la conclusión de que de las noventa y dos peticiones formuladas por la FEMP, treinta y dos es decir, el tercio del total correspondían al ámbito competencial del Estado, y las sesenta restantes es decir, casi dos tercios al de las Comunidades Autónomas.

Esto suponía una consecuencia esencial para el futuro del denominado “Pacto Local”: su materialización sería imposible sin el concurso del Estado y de las Comunidades Autónomas. La inactividad de cualquiera de ambos niveles de poder territorial con capacidad legislativa dejaría el proceso forzosamente incompleto. O, dicho de otra manera, esa segunda fase del proceso de descentralización debería ser, a su vez, necesariamente bifásico, dada la distribución constitucional de competencias: Sería preciso un “Pacto Local” de ámbito estatal, y un “Pacto Local” de ámbito autonómico en cada una de las Comunidades Autónomas.

En los ámbitos de competencia estatal, las negociaciones del Gobierno de la Nación con la FEMP y con las diversas fuerzas políticas culminaron en la aprobación por el Consejo de Ministros, a finales de 1998, de un conjunto de medidas y de proyectos legislativos que permitieron, tras su tramitación parlamentaria, la modificación de cinco leyes orgánicas y tres leyes ordinarias en el año 1999:

- a) Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas.

Las medidas de reforma contenidas en esta Ley pueden clasificarse de la siguiente forma:

- Reformas organizativas para la mejora del gobierno local: persiguen mejorar la gobernabilidad y la eficacia de la gestión de las corporaciones locales. Entre ellas, merecen ser destacadas las siguientes:
 - El fortalecimiento de las funciones ejecutivas del Alcalde y del Presidente de la Diputación provincial.
 - El reforzamiento de las funciones de control y planificación del Pleno.

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

- El establecimiento preceptivo de las comisiones informativas de control, para el seguimiento de la actividad del Pleno, en los municipios de más de 5.000 habitantes.
 - La convocatoria automática de los Plenos extraordinarios, en caso de no convocarlo el Presidente.
 - La posibilidad de actualizar los regímenes especiales de los municipios de Madrid y Barcelona.
- Reformas de carácter complementario, como son la atribución a la Administración General del Estado de la resolución de los deslindes municipales pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas, o la inclusión de que los miembros de la Corporación actúen a través de grupos políticos, contemplándose también la posibilidad de su financiación para facilitar su normal funcionamiento.
- b) Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Se introduce un nuevo proceso constitucional, denominado Conflicto en defensa de la autonomía local. Con ello, se supera la laguna existente hasta ese momento, puesto que las Entidades Locales no disponían con anterioridad de acceso directo al Tribunal Constitucional. A través del citado procedimiento, los municipios, provincias e islas pueden impugnar las normas con rango de ley del Estado o de las Comunidades Autónomas que afecten a la autonomía local.
- c) Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General: en ella se establece un nuevo tratamiento para las mociones de censura en el ámbito local, introduciendo una convocatoria automática del Pleno que debe discutirla, con el fin de evitar las posibles conductas antidemocráticas de los Alcaldes. Asimismo, se introduce la cuestión de confianza en determinados proyectos.
- d) Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión.

Su finalidad es dar participación a los municipios afectados por el ejercicio del derecho y precisar que tienen la condición de autoridad gubernativa a los efectos de dicha Ley, además de las de la Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de seguridad ciudadana, con arreglo a sus Estatutos y a la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

- e) Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

En esta Ley se introducen dos novedades significativas:

- Por un lado, se articula la necesaria participación de la representación de las Corporaciones Locales en la programación de la enseñanza, a través del Consejo Escolar del Estado.

- Por otro lado, se introduce la posibilidad de que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas puedan establecer las condiciones y las fórmulas de cooperación que estimen más adecuadas para favorecer el ejercicio por parte de las Corporaciones Locales de sus obligaciones en relación a la creación, construcción y mantenimiento de centros públicos docentes.
- f) Ley 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, que habilita a los municipios a especificar, en sus respectivas Ordenanzas, los tipos, definidos en la Ley, que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye a los Alcaldes.

Además de estas medidas legislativas, el desarrollo del Pacto Local se completó con un Código de Conducta Política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales, con el fin de solucionar el problema endémico del transfuguismo en el ámbito de las Entidades locales. Este Código fue suscrito en 1998 por el Gobierno y representantes de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Como desarrollo y en cumplimiento del mencionado Código, el 11 de diciembre de 2002, el entonces Ministro Javier Arenas impulsó, con el apoyo de todos los Grupos Políticos, dos proposiciones de ley de modificación de la Ley 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General y de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Posteriormente, se aprobó la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Se trata de una reforma legislativa cuya necesidad era incuestionable y unánimemente admitida, y viene a completar la reforma en la financiación de los Entes locales iniciada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre.

La citada Ley introduce modificaciones de índole tributaria y financiera, siendo su finalidad esencial, por una parte, mantener y fortalecer la garantía del principio de suficiencia financiera de las Entidades locales proclamado en la Constitución y, por otra, incrementar la autonomía municipal en el ámbito de los tributos locales, de manera que los Ayuntamientos dispongan de una mayor capacidad y margen de decisión, dentro de los límites legalmente definidos, en materias como la aplicación de los tipos impositivos o de los incentivos fiscales.

Las principales modificaciones que introduce en el sistema de financiación local son las siguientes:

- Quedan exentas del IAE, con carácter permanente, todas las personas físicas y los sujetos pasivos que no sean personas físicas y cuya cifra de negocios sea inferior a un millón de euros. Con esta medida, que se complementa con otras exenciones temporales, quedaron liberados de la obligación de contribuir por este impuesto el 92% de los contribuyentes, arbitrándose un sistema de compensación, cuyo importe se consolida para años sucesivos, a fin de evitar a los municipios la pérdida de recaudación por este impuesto
- Se modifica la regulación de los tipos de gravamen del IBI, y se establecen nuevas bonificaciones, a la par que se permite incrementar los tipos para los inmuebles residenciales desocupados.

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / la debate

- Se regula un nuevo sistema de participación de los municipios en los tributos del Estado.

Todo este conjunto de disposiciones, fruto de las negociaciones entre las diferentes fuerzas políticas con representación parlamentaria y del consenso con la Federación Española de Municipios y Provincias, pretende reforzar la descentralización del Estado hacia las Entidades locales, con el objeto de profundizar en su autonomía.

Sin embargo, como ya se ha adelantado, para completar este proceso descentralizador se requiere una participación activa de las Comunidades Autónomas, dado el sistema de distribución competencial previsto en nuestra Carta Magna y en los respectivos Estatutos de Autonomía.

La iniciativa autonómica, en este proceso de estructura bifásica, es trascendental para dar cumplimiento a los principios de autonomía, subsidiariedad y descentralización, con el objeto de dotar del mayor número posible de competencias a las Entidades Locales dada su proximidad a las demandas ciudadanas.

Las actuaciones y medidas a adoptar por parte de las Comunidades Autónomas debían ir acompañadas necesariamente de los recursos suficientes con los que hacer frente a ese futuro ensanchamiento del ámbito competencial local.

Esta segunda descentralización se configura como un proceso complejo dada la heterogeneidad de nuestras Entidades Locales, pero sin duda un proceso apasionante e imprescindible en España en los comienzos del siglo XXI en el que las Entidades Locales se configuran como un principio motor y columna vertebral de la democracia.

En la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, se desarrollaron actuaciones y medidas relativas al denominado proceso de segunda descentralización. Se celebraron jornadas, mesas y reuniones para el desarrollo del proceso descentralizador en sus respectivos ámbitos territoriales.

En la mayor parte se crearon mecanismos de colaboración interadministrativa, como comisiones y órganos de carácter paritario, integrados por representantes autonómicos y miembros de las diferentes asociaciones de las Entidades Locales, con el objeto de poner en marcha el proceso descentralizador y estudiar de manera pormenorizada los aspectos que confluían en el mismo, en cuanto a las competencias susceptibles de descentralización y los consiguientes problemas jurídicos, económicos y de gestión que pudieran derivarse del mismo.

Algunas Comunidades Autónomas cuentan en su legislación con normas específicas que delimitan el marco de actuación de la Administración Local dentro de la respectiva Comunidad Autónoma.

Otras Comunidades Autónomas han utilizado la legislación sectorial para ampliar el campo competencial de las Entidades Locales, sobre todo en materias como la ordenación del territorio, urbanismo y turismo.

Los instrumentos específicos previstos en la mayor parte de ellas se han concretado en la transferencia de competencias mediante Ley, la delegación y la encomienda de gestión, y a través del otorgamiento de convenios.

Las actuaciones y medidas adoptadas por algunas Comunidades Autónomas vienen marcadas por una previa planificación y ordenación de su Administración Local, buscando en la Comarca y las Mancomunidades la solución a los problemas locales.

En el caso de Canarias y de las Islas Baleares, la descentralización se ha dirigido hacia los Cabildos y Consejos Insulares respectivamente, en su doble condición estatutaria de instituciones propias de la Comunidad y de Corporaciones Locales, asumiendo importantes competencias en la actualidad.

Si bien fue fundamental el camino abierto en el año 1999, los resultados no fueron todo lo satisfactorios que cabría esperar en el necesario reforzamiento institucional de las Entidades Locales en el sistema político-administrativo, dada su posición más cercana a los ciudadanos.

Del análisis de las actuaciones se pone de manifiesto una falta de homogeneidad, quizás fruto del mosaico local que ofrece nuestro territorio nacional, rico en peculiaridades y especificidades en cada una de las Comunidades Autónomas.

Si bien estas circunstancias no eran desconocidas por parte de la Administración del Estado, se quiso intensificar el proceso de segunda descentralización, dentro del máximo respeto al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, estimulando el impulso del proceso a seguir por cada una de ellas dentro de un ámbito de cooperación, colaboración y diálogo que concluyese en el posicionamiento que deben tener las Entidades Locales en virtud de los principios de autonomía, subsidiariedad y descentralización.

Por otra parte, y a pesar de que el balance de las reformas introducidas en 1999 en la Ley 7/1985, fue muy positivo, había otros muchos ámbitos en los que esta Ley, después de casi dos décadas de andadura, precisaba adaptarse a la nueva realidad política y social española existente. Por este motivo, el Ministerio de Administraciones Públicas continuó con los estudios y trabajos al objeto de dar respuesta a las necesidades que nuestras Entidades Locales planteaban a principio de siglo.

Concretamente existían varios ámbitos en los que pronto se vio la necesidad de actuar: en primer lugar, el modelo orgánico-funcional, sobre el que pesaba una concepción corporativista de la política local; en segundo término, el excesivo uniformismo, que incluía bajo un mismo régimen a todos o a la mayor parte de los municipios, con independencia de su población y necesidades; y finalmente, la ausencia de cobertura legal de la potestad sancionadora local. Acompañando a estos grandes retos, había llegado el momento de revisar también otros aspectos necesitados de adaptación, impulso o modernización.

Por lo que se refiere al primero de los ámbitos citados, el modelo orgánico-funcional, la nueva etapa se inició con la Ley 11/1999, que modificó de manera sustancial la distribución de atribuciones entre los órganos necesarios, fortaleciendo las funciones gestoras y ejecutivas de los Presidentes de las Entidades Locales, en aras a una mayor eficacia y agilidad, y mejorando los mecanismos de control del Pleno.

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

La experiencia positiva que había supuesto la reforma del régimen local de 1999, permitió orientar los trabajos para la consecución de los que iban a ser los inminentes objetivos: avanzar en la misma línea, dotando a los ejecutivos de la capacidad de gestión suficiente para actuar de forma rápida y eficaz, definiendo a la par al Pleno en sus funciones deliberantes, fiscalizadoras y de control sobre la acción del ejecutivo, permitiendo así el equilibrio adecuado en la acción de los poderes locales.

En segundo lugar, el régimen local español, si bien ha conservado singularidades tradicionales, como el régimen de Concejo abierto, se ha caracterizado siempre por el establecimiento de un régimen de organización y funcionamiento común y uniforme para todos los municipios, sin que existiera una paralela identidad, como resulta notorio, entre las necesidades de los grandes municipios y aquellos que tienen escasa población.

En el mundo contemporáneo los municipios altamente poblados son los centros de impulso y desarrollo, en definitiva, el eje de donde parten las innovaciones y el progreso social, económico y cultural. Pero como contrapartida, estos municipios constituyen también un complejo sistema de relaciones sociales, que dificulta su gobierno y gestión, donde se multiplican y manifiestan con mayor agudeza las necesidades sociales y económicas propias de las concentraciones urbanas.

Por otra parte, el gobierno urbano ha de hacer frente de forma creciente a una gama de demandas que no pueden contemplarse ya de forma aislada o inconexa, debido a la evidente interacción de las distintas políticas públicas que inciden en unas estructuras tan complejas como son nuestras ciudades.

Además, las dimensiones de las grandes ciudades plantean problemas específicos en la relación entre gobernantes locales y los ciudadanos, exigiendo el desarrollo de mecanismos de proximidad y de participación específicos que permitan la implicación de los ciudadanos en el gobierno municipal.

De hecho, desde una perspectiva comparada, la cuestión del gobierno urbano se había convertido en todas partes del mundo en uno de los temas centrales del debate político sobre la gobernabilidad, y contaba ya con un bagaje destacado de estudios científicos y doctrinales, así como de experiencias concretas de reforma en diversos países, que acreditan que la necesidad de hacer frente a su problemática de una manera decidida constituye un fenómeno general.

En el caso de nuestro país, si bien la legislación de régimen local anterior a la Constitución preveía la posibilidad de un régimen especial de Carta, en la realidad se limitó a dos Leyes especiales, la de Madrid (1960) y la de Barcelona (1963) que, sin constituir una verdadera singularidad, recogieron algunas especialidades, como la división territorial en distritos, la creación de la figura de los delegados de servicio y el fortalecimiento de la figura del Alcalde.

Posteriormente, la LRBRL habilita a que las Comunidades Autónomas puedan establecer otros regímenes municipales especiales, para municipios pequeños o de carácter rural y para aquéllos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable. Por lo que respecta a los grandes municipios, se limita a declarar la vigencia de los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, en tanto no resultaran opuestos, contradictorios o incompatibles con

la propia Ley. Sin embargo, la reforma llevada a cabo por la Ley 11/1999, de 21 de abril, hizo posible la diversidad en esta materia, al recoger la previsión de que mediante Ley de las Comunidades Autónomas, y a instancia de los respectivos Ayuntamientos, se pudieran actualizar en determinados aspectos, los regímenes especiales de Madrid y Barcelona.

En consecuencia, puede afirmarse que nuestro régimen local no respondía en un grado suficiente a las necesidades específicas de los municipios españoles de alta población, haciendo necesario, en el marco de las competencias del Estado, que en esta materia se ciñen a la regulación del régimen básico local, abordar las necesarias especialidades para poder hacer frente a las mismas en el contexto de una sociedad dinámica y en constante evolución.

Junto con estas sentidas necesidades en el ámbito orgánico-funcional y en la ruptura de la uniformidad que demandaban nuestros municipios, un tercer aspecto se presentaba también inaplazable: las relaciones entre las Entidades locales y sus ciudadanos en una doble vertiente. Por un lado, se hacía preciso otorgar cobertura legal a la potestad sancionadora de las Entidades Locales. Por otro, reforzar los mecanismos de participación de los ciudadanos en la vida municipal.

La exigencia del respeto al principio de legalidad en materia sancionadora se venía interpretando de manera muy estricta por la Jurisprudencia, lo que supone un notable obstáculo para la realización efectiva de la autonomía local. Al no estar dotadas las Entidades Locales de otra potestad normativa que la reglamentaria, les resultaba imposible tipificar infracciones en un mundo con la complejidad y la diversidad propias de lo local.

En materia de participación ciudadana, se había constatado una clara tendencia continental a reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local, para evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública.

Resultaba incuestionable la procedencia de incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida pública local. Si bien es cierto que en este ámbito había que conceder amplios márgenes a la potestad de autoorganización de las entidades locales, también lo era que la legislación básica estatal debía contener unos estándares mínimos concretos que permitieran la efectividad de esa participación.

El proceso de modernización en todos estos ámbitos tomó como punto de partida la presentación por el Gobierno de la Nación, a través del entonces Ministro de Administraciones Públicas, Jesús Posada, el 11 de octubre de 2001 a la Comisión de Entidades Locales del Senado del "Informe sobre las Grandes Ciudades y las Áreas de Influencia Urbana", comprensivo de un estudio para comenzar, en el seno de dicha Comisión, un amplio debate sobre el fenómeno de las grandes ciudades, en general, y sobre su situación concreta en España.

Este estudio consta de un primer apartado que contiene un análisis actualizado de la forma en que distintos países han abordado el problema de las grandes conurbaciones, prestando especial atención, dentro de los países de nuestro entorno político y económico, a los que disponen de una estructura descentralizada.

Los criterios seguidos a la hora de seleccionar los países a estudiar fueron los siguientes:

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

- Se restringe el informe al área occidental europea por ser la más cercana a nuestro país. No obstante, por su interés se incluyen Canadá, Argentina y Estados Unidos.
- Se hace especial referencia a las Políticas Urbanas dictadas desde la Unión Europea.
- Dentro del Occidente europeo, se ha considerado imprescindible el análisis de los casos inglés y francés, por ser estos los más representativos de los dos arquetipos político-administrativos europeos.
- En el caso de Italia y Alemania, es la especial estructura territorial de cada uno de ellos la que provoca su inclusión, a fin de contrastar como se han abordado las problemáticas metropolitanas en áreas que cuentan con una estructura descentralizada de poder.
- Respecto al caso holandés, y aun estando alejado de nuestra órbita jurídica, es el hecho de que en él se han acometido experimentos descentralizadores en las grandes urbes el que induce a incluirlo en este trabajo.

En un segundo apartado, el Informe analiza el tratamiento que se ha dado en España al fenómeno de los grandes núcleos urbanos.

En su última parte, el Informe presentaba un apartado de conclusiones en el que, entre otras cosas, se proponía para el debate una serie de posibles medidas que podrían adoptarse tanto por la Administración General del Estado como por parte de las Comunidades Autónomas, tal y como se habían venido planteando por determinadas ciudades.

Este apartado parte de unas reflexiones sobre la regulación de las grandes ciudades en el Derecho comparado. Dentro del proceso de urbanización mundial que se ha producido, se ha pasado de un modelo de ciudad aislada y desconectada de su área de influencia, a las áreas metropolitanas o regiones urbanas que incluyen a las propias grandes ciudades así como a su zona de influencia limítrofe. Se observa que se tiende cada vez más hacia una diversidad en el ámbito local, sobre todo en Estados Unidos, Reino Unido, Italia, Canadá y Holanda. También se observa una tendencia hacia la descentralización, con el problema de solapamiento de competencias que ello conlleva. La implicación de los habitantes, así como los principios de colaboración, coordinación y responsabilidad son trascendentales para el desarrollo de las grandes ciudades. La importancia de las grandes ciudades en Europa y América es cada vez mayor, lo que implica que todos los países analizados se hayan planteado la modificación de los sistemas de financiación local, al ser estos insuficientes, ante las demandas cada vez mayores de los ciudadanos. Existe también una tendencia general al abandono de una visión de las Entidades locales como meras prestadoras de servicios, y a la potenciación de la gobernabilidad de las mismas, a través de medidas como la elección directa del Alcalde, en el caso de Italia y Alemania. Se pretende reforzar el papel del Alcalde como autoridad ejecutiva, creando un modelo de parlamento local, en el que el Alcalde y su consejo desarrollen una función ejecutiva, y estableciéndose una asamblea con funciones de control y reglamentación, con un presidente distinto al Alcalde. Finalmente, existe una tendencia en las grandes ciudades a la representatividad directa.

Por lo que se refiere a nuestro país, se observan dos características diferenciadoras:

- La diversidad de modelos, tanto existentes como potenciales, en el panorama político-territorial urbano, dada la amplitud de las bases estatales.
- La imposibilidad de que un solo poder público decida por sí el modelo y lo lleve a la práctica sin contar con el resto de los estamentos territoriales, dado el reparto de competencias existente y el sistema de financiación territorial.

No obstante, la naturaleza de ente necesario en la organización territorial que tienen los municipios, permite al Estado decidir el alcance de la normativa básica específica y propia de las grandes ciudades. Cuestión distinta es la de establecer los criterios a tener en cuenta a la hora de identificar los municipios que han de gozar de esta consideración. Este tema debía necesariamente ser debatido en la Comisión de Entidades Locales, tratando de llegar al mayor acuerdo posible, al afectar directamente al modelo de desarrollo territorial español.

Del Informe citado se desprende que España se encontraba en una fase “embrionaria”, por lo que al gobierno de los grandes municipios se refería. No obstante, se consideraba el momento idóneo para iniciar un proceso de desarrollo en la institucionalización de las grandes áreas urbanas, una vez consolidado el proceso de desarrollo de las Comunidades Autónomas y ya iniciado el proceso de descentralización hacia las Entidades locales contenido en el Pacto Local. Para ello era precisa una actitud favorable por parte de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas y una participación intensa por parte de la base municipal.

En cuanto a las sugerencias contenidas en el informe para la adopción de medidas legislativas, se resumen en las siguientes:

- En el terreno organizativo, se plantea la posibilidad de adecuar la distribución de atribuciones entre los órganos de carácter necesario a las singularidades de las grandes ciudades, así como la necesidad de la organización en distritos para fortalecer de forma simultánea la eficacia y la participación ciudadana. Asimismo se prevé la posibilidad de crear centros, con autonomía funcional y presupuestaria, para agilizar la gestión de los servicios públicos locales.
- En el ámbito económico-financiero se plantean una serie de medidas dirigidas a agilizar los procedimientos recaudatorios y las disponibilidades financieras de la Administración municipal.
- En materia de políticas sectoriales de la competencia del Estado, podemos destacar, entre las sugerencias más relevantes que se proponen para el debate en la Comisión, el fortalecimiento de las competencias locales en materia de Seguridad Ciudadana, con la consideración expresa del Alcalde como autoridad competente en la materia cuando actúen en el ejercicio de las competencias atribuidas al municipio, y con un más amplio margen sancionador a favor de los mismos; un reforzamiento y ampliación de las competencias municipales en materia de Tráfico, comprendiendo también la potestad sancionadora y el establecimiento de medidas efectivas para garantizar el pago del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica y la adecuada suscripción del seguro obligatorio; la creación de un nivel de Justicia Municipal de Paz siempre en el marco del respeto al acuerdo sobre la reforma de la justicia en España para lograr una ágil justicia de proximidad e inmediatez en los conflictos que afectan a la convi-

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

vencia ciudadana que revisten pequeña entidad, y finalmente, una potenciación de la presencia de las grandes ciudades en la gestión de los dominios públicos y de las grandes Infraestructuras que les afecten, tales como las costas, el dominio hidráulico o las telecomunicaciones.

- También contiene el Informe una amplia serie de medidas en materias de la competencia de las Comunidades Autónomas, tal como han sido reivindicadas por los representantes locales con motivo de los Pactos locales autonómicos y que coinciden también con las demandas planteadas por las grandes ciudades.

Estas peticiones afectan a un amplio campo de políticas: servicios sociales, juventud, mujer, medio ambiente, sanidad, consumo, transportes, urbanismo, vivienda, deportes, educación, empleo, protección civil, turismo y patrimonio histórico-artístico. Obviamente, se trata de ámbitos donde deben ser las Comunidades Autónomas las que adopten las medidas que consideren pertinentes en el ámbito de sus competencias y en el marco, en su caso, de sus negociaciones con las grandes ciudades existentes en su territorio.

Partiendo de este Informe, en la citada Comisión de Entidades Locales del Senado comparecieron expertos jurídicos, así como representantes de las Comunidades Autónomas, del ámbito local y del Gobierno. Estas intervenciones contribuyeron al enriquecimiento del debate y a la búsqueda de pautas de orientación. Fruto de las mismas fue una propuesta de resolución de la Comisión, para su debate entre los grupos políticos.

De dichas intervenciones pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

1. La Comisión de Entidades Locales del Senado es el foro más idóneo para el debate de las cuestiones planteadas.
2. El Senado valora de forma muy positiva el informe presentado por el Ministerio de Administraciones Públicas como punto de partida, recalcando el acierto de incorporar al mismo las demandas planteadas por la Federación Española de Municipios y Provincias.
3. Existe una amplia conciencia en la necesidad de afrontar la problemática de las grandes ciudades a través de una legislación específica que permita un mayor acercamiento de la política a los ciudadanos en estas grandes urbes y un fortalecimiento de su estructura y funcionamiento internos.
4. Resulta esencial para avanzar hacia una administración municipal más ágil y eficaz una nueva definición de las competencias de sus órganos de gobierno, reservando al Alcalde y a la Comisión de Gobierno las funciones ejecutivas, y al Pleno las de control y normativas.
5. Es necesaria una mayor implicación de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de las medidas que se lleven a cabo sobre las grandes ciudades, en ejercicio de las competencias que tienen atribuidas constitucionalmente.
6. En cuanto a los asuntos relacionados con competencias del Estado, resulta más adecuado su tratamiento a través de su regulación específica.

7. La realidad de las grandes ciudades debe afrontarse de manera separada de la de otros fenómenos urbanos, como las áreas metropolitanas, así como de los procesos de segunda descentralización que se efectúen, ya que son realidades que necesitan tratamientos diferenciados en atención a las competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas desarrollan en estas materias.
8. Se valora de forma positiva que la futura normativa sobre grandes ciudades incluya un tratamiento específico y especializado a los municipios de Madrid y de Barcelona.
9. Resulta especialmente importante que existan instrumentos de cooperación capaces de ofrecer respuestas adecuadas en aquellos supuestos de competencias concurrentes entre distintas Administraciones públicas, situación que se produce sobre muchas de las materias de ámbito local.
10. Se considera necesario que las Administraciones implicadas en la reglamentación de esta materia busquen el más amplio consenso, dada la trascendencia que unas medidas de este tipo tendrán en la futura configuración de los gobiernos locales.

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, el entonces Ministro de Administraciones Públicas, Javier Arenas, impulsó el proyecto de reforma legislativa, llevando a cabo una larga serie de contactos con los diferentes agentes interesados en la materia a regular, al objeto de alcanzar el mayor consenso posible y garantizar la oportunidad y acierto de la Ley. Destacan las reuniones celebradas con los Alcaldes de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Valladolid, Córdoba, Murcia, Bilbao y Palma de Mallorca, así como con el Presidente de la Comunidad de Madrid —por prever su Estatuto de Autonomía un Estatuto de capitalidad para la Villa de Madrid con el responsable de política municipal del PSOE, con los portavoces de los grupos políticos con representación parlamentaria, y los numerosos contactos mantenidos con Catedráticos especialistas en materia de Régimen Local.

El espaldarazo definitivo tuvo lugar con dos iniciativas parlamentarias. Por un lado, la Proposición no de Ley aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 11 de marzo de 2003, y por otro, tan sólo unos días después, la aprobación en el Senado, con fecha 26 de marzo, del Informe sobre las Grandes Ciudades y las Áreas de Influencia Urbana.

El Informe aprobado por el Senado, ponía de manifiesto la necesidad de afrontar la problemática de los grandes municipios a través de una legislación específica, y una reforma del sistema legal regulador del Régimen local que comprendiera también el conjunto de disfunciones puestas de manifiesto desde la vigencia de la Ley de Bases. Continuaba el informe señalando que resulta esencial una nueva definición de las competencias de los órganos de gobierno, reservando al Alcalde y a la Comisión de Gobierno las funciones ejecutivas, y al Pleno las de control y normativas. En el ámbito de las relaciones entre las entidades locales y los ciudadanos, el Informe recoge como cuestión fundamental el impulso de la participación ciudadana, señalando como posibles medidas la creación de órganos con cometidos específicos en esta materia, la regulación de las iniciativas ciudadanas o la división territorial interna en los municipios altamente poblados. El Senado entiende necesario finalmente, la búsqueda del más amplio consenso en el desarrollo normativo de estas medidas.

Por su parte, el Pleno del Congreso de los Diputados, en la citada proposición no de Ley instaba al Gobierno de la Nación a presentar en el Congreso un Proyecto de Ley tendente

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / la debate

a la modernización del Gobierno Local, en términos muy similares al Informe del Senado, abordando aspectos tales como la participación ciudadana, la potestad sancionadora, el perfeccionamiento de los instrumentos políticos de control y de fiscalización de la gestión desarrollada por el gobierno municipal y la configuración de un régimen específico aplicable a los municipios más poblados. El Congreso instaba al Gobierno también a la adopción de medidas tales como el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación y colaboración del Estado y Comunidades Autónomas con la Administración Local, el desarrollo de la cooperación y las competencias municipales en materia de seguridad ciudadana y en políticas de proximidad, y los regímenes especiales de Madrid y Barcelona.

Así las cosas, recibido el respaldo del Congreso y el Senado, el Anteproyecto de Ley elaborado por el Ministerio para las Administraciones Públicas fue presentado como proyecto de Ley en el Congreso de los Diputados en junio de 2003 y, tras la correspondiente tramitación en ambas Cámaras, presidida en todo momento por el consenso entre los principales grupos políticos con representación parlamentaria, fue aprobado como “Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno local”.

Dado que la Ley goza de carácter básico, en función de las competencias atribuidas al Estado por el artículo 148.1.18ª de la Constitución en materia de “régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, su regulación se centra en la definición de un mínimo común denominador normativo en esta materia, dejando a la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas y a la potestad autoorganizativa de que gozan los entes locales la introducción de las especialidades que sus específicas características y tradiciones aconsejen.

En el contenido de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local pueden diferenciarse dos bloques:

- Una parte general, que modifica diversos preceptos de la LRRL y añade otros, y es aplicable a todas las Entidades Locales, y
- Otra parte específica, aplicable únicamente a los municipios de gran población.

En cuanto a la parte de alcance general, las principales innovaciones son las siguientes:

1. Se proporciona cobertura legal para el ejercicio de la potestad sancionadora municipal, mediante la introducción de un nuevo Título que regula la tipificación de infracciones y sanciones por parte de las Entidades Locales, conforme con el marco establecido por la jurisprudencia constitucional en STC 132/2001, de 8 de junio.
2. Se arbitran una serie de mecanismos para potenciar la participación ciudadana, entre los que se incluyen la regulación de las iniciativas populares en el ámbito local, la creación de una Comisión de Sugerencias y Reclamaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos municipales, la necesidad de reglamentos orgánicos en todos los municipios en materia de participación ciudadana, que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos adecuados para hacerla efectiva o la obligación de promover la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en las relaciones entre los vecinos y las Entidades locales, situando nuestro régimen local en una posición de primera línea en esta materia, conforme con el proceso europeo

reflejado en la Recomendación Rec (2001) 19, del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

3. Se racionalizan y clarifican las diferentes formas para la gestión de los servicios públicos locales, incorporando al ámbito local las Entidades Públicas Empresariales y se recoge la regulación esencial de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles con capital social público.
4. Se modifica la denominación de la Comisión de Gobierno por la de "Junta de Gobierno Local", más acorde con la naturaleza ejecutiva de este órgano.
5. Se suprime la exigencia del voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de los miembros que componen el Pleno de la entidad para la aprobación de las ordenanzas fiscales, pasándose a exigir el mismo que el requerido para la aprobación de los presupuestos.
6. Se modifica la regulación de la Comisión Nacional de Administración Local, flexibilizando el régimen de adopción de acuerdos y su funcionamiento, permitiendo que el Pleno delegue funciones en sus Subcomisiones, salvo el informe sobre proyectos de Ley que versen sobre normativa básica de régimen local, haciendas locales o Leyes Orgánicas que afecten a la Administración local.
7. Reciben impulso los mecanismos de cooperación y colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas con la Administración local, con referencia a la fórmula de Conferencia Sectorial, como órgano para el debate de los asuntos que afectan a la Administración local
8. Se clarifica el régimen jurídico de las mancomunidades de municipios, con objeto de potenciar e impulsar esta figura asociativa, con las mismas potestades que las Entidades locales territoriales y la posibilidad de mancomunidades formadas por municipios pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas, si así lo permiten las legislaciones autonómicas respectivas.
9. Se atribuyen a las Diputaciones Provinciales funciones de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación estratégica en el territorio provincial.

La parte específica se contiene en el nuevo Título X de la LRRL, que establece el Régimen de Organización de los municipios de gran población.

Su ámbito de aplicación comprende, en todo caso, a los municipios cuya población sea superior a los 250.000 habitantes y a las capitales de provincia de población superior a 175.000 habitantes. Asimismo, cuando lo decidan las Asambleas legislativas autonómicas a iniciativa de los Plenos de los respectivos Ayuntamientos, será también de aplicación a los municipios capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de instituciones autonómicas, con independencia de su población, y a los municipios de más de 75.000 habitantes que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

Este mismo régimen orgánico, aunque con ciertas excepciones (no les son de aplicación los preceptos referidos a los Distritos, a la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones y

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / la debate

al Órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas), será también de aplicación a los cabildos Insulares Canarios de Islas cuya población supere los 175.000 habitantes, y a los restantes Cabildos Insulares de Islas cuya población supere los 75.000 habitantes, siempre que así lo decida mediante Ley el Parlamento Canario a iniciativa de los Plenos de los respectivos Cabildos.

Para aquellas Corporaciones en las que la Ley resulta de inmediata aplicación, los Plenos de los Ayuntamientos y de los Cabildos Insulares deben aprobar los reglamentos orgánicos necesarios para la adaptación de su organización a las normas del nuevo Título X de la LRBRL dentro del plazo máximo de 6 meses desde la entrada en vigor de la Ley, es decir, antes del 1 de julio de 2004.

Se establecía que a partir del año 2007, la determinación del número de habitantes exigido para la aplicación de este nuevo régimen orgánico-funcional ha de realizarse en función de las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal, aprobadas por el Gobierno, con referencia al 1 de enero del año anterior al del inicio de cada mandato del Ayuntamiento. La entrada en vigor de la nueva organización coincide con el inicio del mandato de la nueva Corporación, que debe adaptar su anterior organización a la prevista en el Título X de la LRBRL en un plazo máximo de 6 meses desde su constitución, con carácter definitivo, aunque la cifra oficial de población del municipio se reduzca posteriormente por debajo del número de habitantes exigido para la inclusión.

La Ley configura para estos municipios un modelo de gobierno propio del sistema parlamentario, similar al existente en los niveles estatal y autonómico, que escapa definitivamente de la concepción corporativista, ajena ya a la realidad del gobierno local contemporáneo en las grandes ciudades, configuración incardinable en el modelo legal europeo de gobierno local, tal y como ha sido esbozado en sus aspectos esenciales en la Carta Europea de la Autonomía local.

El modelo orgánico-funcional para estos Municipios es, básicamente, el siguiente:

Por una parte, se recogen los órganos necesarios, de existencia preceptiva, que constituye la organización mínima o básica de estos municipios, organización que podrá ser complementada por la legislación autonómica y los propios Reglamentos orgánicos de las Entidades Locales:

- El Pleno, que se integra por el Alcalde y todos los Concejales, como órgano de máxima representación política de los ciudadanos, foro de debate de las grandes políticas y decisiones estratégicas municipales. En su configuración pueden exponerse las siguientes novedades:
 - En sus sesiones pueden intervenir los miembros de la Junta de Gobierno local que no tengan la consideración de Concejales, si bien no podrán emitir voto en la adopción de acuerdos plenarios.
 - Dispondrá de Comisiones, integradas por los miembros que designen los grupos políticos en proporción al número de concejales que tengan en el Pleno. Las Comisiones son posibles destinatarias, además, de competencias delegadas por el Pleno.

- Sus atribuciones son principalmente normativas y de control y fiscalización de los órganos de gobierno. Se le asignan también todas aquellas decisiones de singular relevancia, como la participación en organizaciones supramunicipales, la creación de organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles, o la denominación y división del municipio en Distritos. Algunas de estas funciones son delegables, pero únicamente en las Comisiones; es decir, no en el Alcalde ni en la Junta de Gobierno. Sus funciones ejecutivas pasan a ser competencia de la Junta de Gobierno local.
- El Alcalde, como Presidente de la Corporación, es el principal órgano de dirección política, gobierno y administración municipal y ostenta el tratamiento de Excelencia. Como principales novedades, pueden señalarse:
 - El Alcalde puede delegar la convocatoria de las sesiones y la presidencia del Pleno en otro Concejal, pero permanece indelegable la potestad de dirimir los empates con su voto de calidad.
 - La mayor parte de sus funciones ejecutivas pasan también a ser competencia de la Junta de Gobierno local.
- Los Tenientes de Alcalde no experimentan variación, son nombrados por el Alcalde de entre los Concejales que formen parte de la Junta de Gobierno local, para sustituirle por el orden de su nombramiento en caso de vacante, ausencia o enfermedad. Se recoge por la Ley el tratamiento honorífico de Ilustrísima.
- La Junta de Gobierno Local (antigua Comisión de Gobierno), presenta importantes novedades respecto a su equivalente en los municipios de régimen común, tanto en su composición como en sus atribuciones:
 - Pueden formar parte de la Junta personas que no ostenten la condición de Concejal, nombrados por el Alcalde, hasta un máximo de un tercio de sus miembros.
 - La Secretaría será ejercida por uno de sus miembros electivos.
 - Recibe como propias la mayor parte de competencias ejecutivas que antes correspondían al Alcalde y al Pleno, como otorgar licencias, la gestión económica, la gestión de personal, las contrataciones y concesiones, la enajenación y adquisición del patrimonio o la concertación de operaciones de crédito. También recibe atribuciones nuevas, como aprobar los proyectos de reglamentos y ordenanzas, el proyecto de presupuesto y los proyectos de ordenación urbanística. Algunas de estas competencias pueden ser delegadas en cualquiera de sus miembros o en ciertos órganos Directivos: Coordinadores Generales y Directores Generales.
- Órganos Directivos: La Ley define como órganos directivos necesarios en estos municipios, los Coordinadores Generales, dependientes de los miembros de la Junta de Gobierno Local, y los Directores Generales que culminan la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas de gobierno, como órganos intermedios entre el nivel político y el funcional, cuyos titulares, salvo excepciones, han de ser funcionarios con titulación superior. También tiene esta consideración el titular de la Asesoría Jurídica y, en su caso, el titular del órgano de gestión tributaria. Finalmente,

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / la debate

también tienen el carácter de órganos directivos el titular del Órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y a su Concejal Secretario, el Secretario General del Pleno y el Interventor General Municipal. Estos tres últimos deberán ser funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

- Los Distritos, para el impulso y desarrollo de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales. Corresponde al Pleno la determinación de su número y su creación. Estarán presididos por un Concejal nombrado por el Alcalde, y deben gestionar un porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la Corporación.
- El Consejo Social de la Ciudad, integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos, con funciones consultivas y de emisión de informes y propuestas en materia de desarrollo local y planificación estratégica.
- El Órgano u órganos de gestión económico-financiera y presupuestaria, para el desarrollo de las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación.
- El Órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, con funciones de conocimiento y resolución de reclamaciones sobre actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos e ingresos de derecho público del Ayuntamiento, basado en los principios de celeridad, gratuidad e independencia, para fortalecer la garantía de los derechos de los ciudadanos en este ámbito y reducir litigiosidad ante los Tribunales.
- El Órgano de Gestión Tributaria, si el Pleno procede a su creación, para la consecución de una gestión integral del sistema tributario municipal, con competencias propias de gestión, liquidación, inspección y recaudación voluntaria y ejecutiva de tributos, revisión de actos tributarios, tramitación y resolución de expedientes sancionadores.

Finalmente, la evolución de la calidad de vida en estos municipios se conocerá y analizará mediante indicadores en un Observatorio Urbano, creado por el Gobierno, dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas.

A pesar del gran avance que supuso esta Ley, como ya se ha adelantado anteriormente, el proceso de adecuación de las Entidades Locales a la consolidación del Estado Autonómico y a la configuración de la Administración Pública del siglo XXI, requería la elaboración de una nueva Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, capaz de dar respuesta a las necesidades y demandas de las Entidades Locales y de los ciudadanos que en ellas residen.

Así lo reconoció la propia norma en su exposición de motivos, donde, a la vez que justifica el carácter inaplazable e ineludible de la reforma, admite que el objetivo último debe ser la confección de una nueva ley básica.

Las dos grandes fuerzas políticas, PP y PSOE, se hicieron eco de esta petición en sus programas electorales para las elecciones generales de 14 de marzo de 2004.

En el Programa electoral del PP se incluía un compromiso de modernización del régimen jurídico aplicable a la totalidad de las entidades locales, mediante una nueva Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Por su parte, el PSOE reconocía que tras diecinueve años de vigencia de la Ley de Bases del Régimen Local, era preciso adaptar la realidad normativa municipal al marco asentado del Estado de las Autonomías mediante la construcción de un nuevo modelo de Gobierno Local. Para ello, proponía, entre otras medidas, la elaboración de un Libro Blanco para la reforma del régimen local y de su financiación, con la participación de Ayuntamientos, Comunidades Autónomas, representantes de los Grupos Parlamentarios y de expertos.

Pocos días antes de los comicios, en el BOE de 9 de marzo de 2004, se publica el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Este texto integra la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, tanto su articulado como las disposiciones adicionales y transitorias cuya incorporación resulta pertinente, determinadas disposiciones adicionales y transitorias de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, y las modificaciones introducidas por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Esta habilitación tiene por finalidad dotar de mayor claridad al sistema tributario y financiero aplicable a las entidades locales contribuyendo con ello a aumentar la seguridad jurídica de la Administración tributaria y, especialmente, de los contribuyentes. Sin embargo, se limita a la mera formulación de un texto único, sin contener autorización alguna para regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que refunde.

Tras la victoria del PSOE en las elecciones generales, y muy poco después de la formación del nuevo Gobierno, mediante Orden del Ministerio de Administraciones Públicas de 27 de julio de 2004 se constituye la Comisión para la elaboración de Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local, presidida por el Secretario de Estado de Cooperación Territorial e integrada por 19 miembros, funcionarios, profesores universitarios y representantes de las entidades locales.

La Orden reconoce que, sin perjuicio de sus aspectos positivos, la regulación del régimen local democrático en España ha manifestado insuficiencias y disfuncionalidades en numerosos extremos, fruto en buena medida de la extraordinaria evolución que los gobiernos locales españoles han experimentado en las dos últimas décadas.

Considera que es necesario efectuar una profunda reflexión sobre el papel de los gobiernos locales en la España del siglo XXI, que conduzca a una nueva Ley de Bases del Gobierno y la Administración Local, que aborde todos los aspectos básicos de dicho nivel de poder territorial, adaptándolos a las actuales necesidades y expectativas.

Dado que esta materia afecta de manera esencial a la estructura territorial del Estado, estima indispensable efectuar todos los esfuerzos necesarios para alcanzar el mayor consenso posible, dando participación a todas las fuerzas políticas parlamentarias, las asociaciones y federaciones de entidades locales, las Comunidades Autónomas y el Consejo de Europa.

La Comisión desarrolló una amplia tarea desde septiembre de 2004 hasta enero de 2005, fecha en la que se presentaba el primer borrador.

Durante los meses siguientes el documento fue objeto de un amplio proceso de consulta. Con todas las aportaciones realizadas, la Comisión redactó la versión final del documento,

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / la debate

que se presenta en julio de 2005 por el Ministro de Administraciones Públicas y se remite las Comisiones parlamentarias de Administraciones Públicas del Congreso y de Entidades Locales del Senado.

El Libro Blanco hace un análisis detallado de la situación del gobierno local alrededor de tres grandes ejes. En primer lugar, las competencias; en segundo lugar, los niveles intermedios de gobierno, y por último, la organización y funcionamiento.

El documento considera que la posición que la Constitución otorga al municipio sólo es viable si éste, además de derecho a intervenir en todos los asuntos que afecten a la comunidad local, cuenta con un ámbito competencial propio. Para ello propone fundir los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases de Régimen Local en una lista actualizada de competencias mínimas.

En el segundo gran ámbito, el de la intermunicipalidad, la sugerencia es diseñar un modelo que sirva para mantener las competencias locales, pero que a la vez haga compatible el papel de la provincia con la competencia de las comunidades autónomas en materia de ordenación y organización de su territorio.

Respecto al tercer bloque, el dedicado al sistema de gobierno local, se apuesta por una diferenciación más clara entre las funciones del pleno y las del alcalde y los demás órganos que integren el ejecutivo local, así como por la conveniencia de incrementar el campo de acción de la potestad de autoorganización local acompañada de un adecuado desarrollo de la función de oposición y de control del gobierno.

Sobre la base de estas recomendaciones, en julio de 2006, se presenta en el Consejo de Ministros el Informe del Ministerio de Administraciones Públicas sobre el anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local.

Negociado con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y con los representantes de las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales, establece los principios mínimos comunes que regulan el funcionamiento de los entes locales en España, respetando el ámbito competencial autonómico y la potestad de autoorganización de las entidades locales.

La norma desarrolla el principio de autonomía local establecido en la Constitución y en la Carta Europea, por lo que se podría considerar como el Estatuto de Autonomía de los municipios.

El objetivo fundamental que persigue la norma es dotar a los Entes Locales de competencias claras y de recursos suficientes. Para ello:

1. Se reconoce la naturaleza política de la autonomía local, a partir del pleno respeto al principio democrático del que emanan los gobiernos locales.
2. Se delimita el ámbito competencial propio de los gobiernos locales, teniendo en cuenta nuestro modelo territorial.
3. Se configura la potestad normativa local como expresión de un gobierno democrático, que tiene su justificación directa en la propia Constitución.

4. Se regula un modelo de intermunicipalidad en el que la provincia no es algo distinto de los municipios, sino que forma parte de la misma comunidad política local.
5. Se introduce un sistema de gobierno local más operativo y eficiente, partiendo del principio de que éste debe responder a la dinámica entre mayoría y minoría.
6. Se clarifican los derechos políticos de los miembros de los entes locales, a través de un Estatuto de los cargos representativos locales.
7. Se recogen principios fundamentales para la mejora de la financiación local, especialmente el de autonomía financiera.
8. Se impulsa la participación ciudadana mediante la incorporación del Estatuto del Vecino.
9. Se articula mejor la cooperación interadministrativa, de manera que se garantice una participación adecuada de los entes locales en la toma de decisiones que les afecten, al tiempo que se reconoce la capacidad de interlocución de la FEMP.
10. Se impulsan los planteamientos relativos a la igualdad de género, tanto en la redacción del texto como a través de la inclusión de medidas que fomentan la participación y la integración de las mujeres en el ámbito del gobierno y la administración local.

Sin embargo, una vez aprobados los Estatutos de Autonomía de segunda generación, el Anteproyecto se deja olvidado en algún cajón.

La severa crisis económica y financiera y la necesidad de garantizar el principio constitucional de estabilidad presupuestaria, obligan al nuevo gobierno constituido tras las elecciones generales de 2011, a abordar indefectiblemente una reforma en profundidad de la normativa básica en materia de administración local.

El Programa Nacional de Reformas 2012, tras un diagnóstico de la situación, identifica las medidas que es necesario adoptar.

Considera que el actual cuadro competencial de la administración local resulta indefinido y confuso, no garantizándose la inexistencia de duplicidades y que las Entidades Locales han ido asumiendo a lo largo del tiempo competencias más allá de las establecidas en su normativa reguladora, lo que ha supuesto cargas presupuestarias muy elevadas, no acompañadas de una adecuada financiación.

Esta situación ha contribuido a que algunas Entidades Locales se enfrentan a un problema estructural de financiación, potenciado y agravado con la crisis económica.

Para superar estos desequilibrios y contribuir a la estabilidad se formulan las siguientes medidas que se deben acometer: delimitar las competencias de la Administración Local para eliminar duplicidades y garantizar una financiación sostenible de las Entidades Locales.

Sobre esta base, se gesta la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que se publica en el BOE de 30 de diciembre de 2013.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Me referiré a esta norma de una manera más sucinta dado que por el poco tiempo que lleva en vigor carece aún de un estudio doctrinal profuso.

En primer lugar hay que destacar que se trata de una ley coyuntural, fruto de la situación de crisis económica, que no se configura propiamente como un desarrollo de la organización territorial del Estado sino que tiene una vocación de ajuste económico. De hecho, ha sido patente el temor dentro del mundo municipalista a que la misma condujera, como había pasado en otros países europeos, a una importante reducción del número de entes locales.

Esta circunstancia ha provocado que esta ley sea una de las más debatidas de la democracia, con múltiples borradores para alcanzar el mayor consenso posible y diversos cambios en la tramitación parlamentaria.

La nueva norma modifica, esencialmente, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Persigue, según su preámbulo, cuatro objetivos fundamentales:

- Clarificar las competencias municipales bajo el principio de “una Administración, una competencia” para evitar duplicidades.
- Racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local, de acuerdo con los principios de eficiencia y equilibrio presupuestario.
- Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso.
- Favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Para su consecución introduce, entre otras, las siguientes novedades:

- Se definen con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración Local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. Para ello, se enumeran en un listado las materias respecto de las cuales los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio. Las entidades locales sólo van a poder ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.
- Se establecen restricciones a la delegación de competencias estatales o autonómicas. La delegación deberá ir acompañada, en todo caso, de la correspondiente financiación y su duración no podrá ser inferior a los 5 años.
- Se refuerza el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes, que van a asumir la coordinación de determinados servicios mínimos así como nuevas funciones respecto de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes y van a participar activamente en la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros y en las labores de coordinación y supervisión de los procesos de fusión de municipios.

- Se introducen medidas concretas para incentivar la fusión voluntaria de municipios: incremento de su financiación, preferencia en la asignación de planes de cooperación local o de subvenciones o dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios como consecuencia del aumento poblacional.
- Se suprime a las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio del listado del art. 3 que identifica a las entidades territoriales que integran la Administración Local y las configura como formas de gestión desconcentrada de los municipios carentes de personalidad jurídica. No obstante, permite que las existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley mantengan su personalidad jurídica y su condición de entidad local, aunque prevé la disolución de las mismas si con fecha de 31 de diciembre de 2014 no presentan sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma.
- Se establecen restricciones a la creación de nuevos municipios.
- Se limitan las retribuciones de los miembros de las entidades locales, el número de cargos públicos con dedicación exclusiva y el personal eventual.
- Se incluyen medidas para controlar la actividad y racionalizar los órganos de gobierno del sector público local, a la vez que se prohíbe la creación de entidades instrumentales de segundo nivel y se obliga a la disolución de las ya existentes.
- Se establece la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las entidades locales y su remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.
- Se refuerza el papel de la función interventora en las Entidades Locales y la independencia de los funcionarios con habilitación de carácter nacional que prestan sus servicios en las mismas.
- Se limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica a casos en los que su necesidad y proporcionalidad queden claramente justificadas y se suprimen los monopolios municipales que venían heredados del pasado y que recaen sobre sectores económicos pujantes en la actualidad.
- Se da un nuevo impulso a los objetivos y mandatos de la vigente Ley de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de 2003.

La mayor parte de las Comunidades Autónomas ya han aprobado normas de medidas urgentes para la aplicación en su territorio de la reciente legislación:

- Galicia:

Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local.

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

– País Vasco:

Circular de 11 marzo 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Norma Foral 13/2014, de 17 de noviembre, sobre la singularidad foral en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Guipúzcoa.

– La Rioja:

Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

– Aragón:

Circular 1/2014 de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón, sobre el régimen jurídico competencial de los municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que modifica la Ley 7/1985, Reguladora de Bases de Régimen Local.

– Cataluña:

Decreto Ley 2/2014, de 10 de junio, de modificación de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona.

Decreto Ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, no validado por el Parlamento y, por lo tanto, derogado en fecha 25 de julio de 2014.

Decreto Ley 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalitat y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la Ley 27/2013.

– Islas Baleares:

Decreto Ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Illes Balears de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local.

– Comunidad Valenciana:

Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

– Región de Murcia:

Ley 6/2014, de 13 de octubre, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivada de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

– Comunidad de Madrid:

Ley 1/2014, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

– Castilla y León:

Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Circular de 1 de abril de 2014, de la Viceconsejera de Administración y Gobierno del Territorio, relativa al sistema competencial y otras cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

– Extremadura:

Decreto Ley 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura.

– Andalucía:

Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Sin embargo, y a pesar del aparente consenso alcanzado, multitud de Ayuntamientos han planteado un conflicto en defensa de la autonomía local y varios recursos de inconstitucionalidad han sido ya admitidos a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional, los promovidos por más de 50 diputados, integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural; Unión Progreso y Democracia y Mixto, por la Asamblea de Extremadura, por el Consejo de Gobierno y el Parlamento de Andalucía, por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por el Gobierno y el Parlamento de Cataluña, por el Parlamento de Navarra y por el Gobierno de Canarias.

Podemos concluir que nos encontramos ante una ley fundamentada más en principios de eficiencia, austeridad y sostenibilidad financiera que en los que hubieran primado en otras circunstancias, de ahí que uno de los aspectos que más se cuestiona es el de si se respeta el principio constitucional de autonomía local.

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / la debate